



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**

*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

CGE
SPU
09074530-2
Fls. 275

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº. 33001.01.01.03.A01.026.0808**

Modalidades de Auditoria:

Auditoria de Regularidade e Auditoria de Desempenho

Categorias de Auditoria:

**Acompanhamento de Gestão e Capacidade de
Gerenciamento de Desempenho – Presencial**

Órgão Auditado:

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP

Período de Exames:

Janeiro a junho de 2008



Fortaleza, março de 2009



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

Controlador e Ouvidor Geral
Aloísio Barbosa de Carvalho Neto

Controladora e Ouvidora Geral Adjunta
Auditora de Controle Interno
Sílvia Helena Bezerra Correia

Coordenador de Auditoria
Auditor de Controle Interno
Paulo Roberto de Carvalho Nunes

Articulador
Auditor de Controle Interno
Marcelo de Sousa Monteiro

Orientador
Auditor de Controle Interno
Carlos Eduardo Guimarães Lopes

Audidores de Controle Interno
Denise Andrade Araújo
José Mariano Neto

Missão Institucional

Zelar pela qualidade e regularidade na aplicação dos recursos públicos, bem como promover a articulação entre a sociedade e as ações governamentais, contribuindo para o bem-estar da sociedade cearense.



1 INTRODUÇÃO

1.1 Objetivo, Escopo e Metodologia

1. A presente auditoria teve como objetivo avaliar o processo de gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP por parte do Conselho de Políticas de Inclusão Social e da Gerência Executiva do Fundo quanto ao cumprimento das disposições legais e quanto à capacidade para gerenciar processos de forma eficiente, relativamente ao exercício de 2008 (primeiro semestre), conforme Ordem de Serviço Nº 024/2008 de 19/08/2008 e em observância ao disposto na Lei Estadual nº 13.325/2003.
2. Além disso, os objetivos específicos desta auditoria, também de acordo com a correspondente Ordem de Serviço, estão relacionados a seguir:
 - Conhecer e analisar os relatórios trimestrais publicados no Diário Oficial do Estado, no exercício de 2008, que discriminam as receitas e as aplicações dos recursos do FECOP, conforme exigência do artigo 6º, inciso IV, da Lei Complementar Nº 37/2003, visando à correspondente análise.
 - Conhecer e verificar o cumprimento dos critérios de alocação e de uso dos recursos do Fundo mediante análise do relatório semestral, do exercício de 2008, encaminhado à Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, conforme exigência do artigo 6º, inciso V, da Lei Complementar Nº 37/2003.
 - Levantar informações sobre o processo da gestão e a capacidade de gerenciamento de desempenho do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social e da Gerência Executiva do Fundo, a fim de avaliar os seguintes aspectos:
 - a) Estruturação da Gerência Executiva do FECOP quanto aos aspectos organizacionais, recursos humanos, físicos e tecnológicos;
 - b) Atendimento das finalidades do FECOP no processo de seleção dos programas e projetos, conforme critérios previstos no artigo 2º do Decreto 27.379/04;
 - c) Utilização do Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP enquanto instrumento gerencial do planejamento governamental, previsto no Decreto no 29.189, de 19/02/2008, DOE de 21/02/2008, no processo de seleção dos programas e projetos e quanto à aderência à legislação pertinente;
 - d) Gerenciamento do fluxo orçamentário e financeiro do FECOP na execução dos projetos a partir de sua aprovação;
 - e) Gestão dos saldos de arrecadação do FECOP a cada encerramento de exercício, desde sua criação, inclusive os decorrentes dos artigos 8 da LRF e 12 e 13 da LC nº 37/2003;
 - f) Definição e implementação do sistema de monitoramento e avaliação pela Gerência Executiva do Fundo, em articulação com a Secretaria do Planejamento e Gestão, por meio do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, e aprovação pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, conforme previsto no artigo 17, parágrafo único, do Decreto 27.379/04.

- Analisar a adoção de providências visando atender as recomendações da SECON e do TCE quanto à formalização do processo de prestação de contas anual.
3. A metodologia do trabalho constou do levantamento de informações junto aos responsáveis pela gestão do FECOP, exame da legislação pertinente, da execução financeira, estrutura organizacional, programas de governo, dentre outros, utilizando meios de acesso por mídia eletrônica e documentos impressos, a fim de subsidiar o processo de planejamento e de execução da auditoria.
4. As ocorrências e respectivas evidências obtidas na auditoria estão registradas em Papéis de Trabalho, produzidos a partir do exame de documentos solicitados formalmente e de visitas e entrevistas realizadas com os gestores das áreas que compõem a estrutura do FECOP, não tendo ocorrido restrições aos exames da equipe de auditoria.
5. Os resultados da auditoria estão adstritos aos objetivos e limites estabelecidos no escopo do presente trabalho. A ocorrência de quaisquer fatos supervenientes a esse propósito, que venham a ser conhecidos pela CGE ou para os quais este Órgão de Controle Interno seja demandado a se pronunciar, poderão ser objeto de exame posterior.

1.2 Visão Geral

1.2.1 Criação, Objetivos e Concepção Institucional

6. O Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, criado pela Lei complementar Nº 37/2003 e regulamentado pelo Decreto Nº 27.379/2004, alterado pelo Decreto 27.536/2004, tem como fonte de recursos o adicional de 2% sobre as alíquotas do ICMS incidentes sobre bebidas alcoólicas, armas e munições, embarcações esportivas, fumo, cigarros, energia elétrica, gasolina, serviços de comunicação e de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo. A aplicação desses recursos é realizada por meio de financiamento de Planos de Desenvolvimento Local e Setorial e de Projetos.
7. O propósito do FECOP é promover transformações estruturais que possibilitem o atendimento integral às famílias abaixo da linha de pobreza, através da ampliação de investimentos em capital social, físico-financeiro e humano. Para tanto, deve apoiar Programas de Transferência de Renda e Programas Estruturantes nas áreas que apresentam graves indicadores sociais, proporcionando a essas famílias condições de ingresso no mercado de trabalho e de acesso à renda e aos bens e serviços essenciais.
8. A instância máxima de decisão do FECOP é o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, formado atualmente pelos seguintes membros, em função da Reforma Administrativa decorrente da Lei Nº 13.875/07:
- Secretário do Planejamento e Gestão;
 - Secretário da Fazenda;
 - Secretário do Trabalho e Desenvolvimento Social;
 - Chefe da Casa Civil;
 - Secretário da Saúde;
 - Secretário da Educação Básica;
 - Secretário do Desenvolvimento Agrário;

- Secretário das Cidades;
- quatro representantes da sociedade civil escolhidos junto aos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Assistência Social, da Saúde e da Educação;
- um representante da Associação dos Prefeitos do Ceará – APRECE.

9. Para implementar a operacionalização do Fundo foi constituída, no âmbito da estrutura organizacional da Secretaria do Planejamento e Gestão, uma Gerência Executiva responsável pelo planejamento, coordenação, análise e monitoramento da execução dos planos e projetos, tendo em sua estrutura as Gerências Social, Ocupação e Renda, Infra-Estrutura e Administrativo-Financeira.

Levine
[assinatura]

1.2.2 Fluxos Operacionais

10. Conforme levantamento realizado junto à Gerência Executiva do Fundo, os fluxos de aprovação e operacionalização dos projetos financiados com recursos do FECOP são delineados segundo as figuras a seguir.

Figura 1 - Fluxo de Aprovação de Projetos

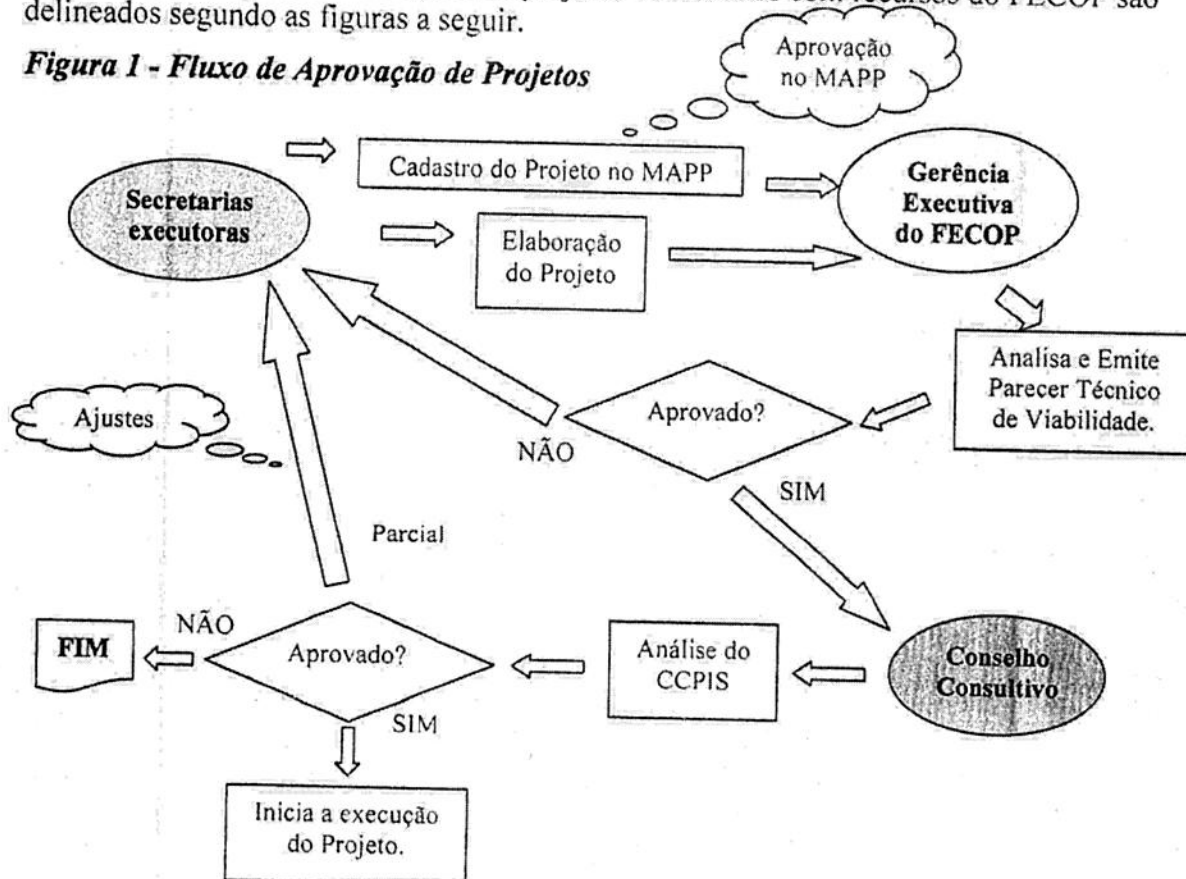
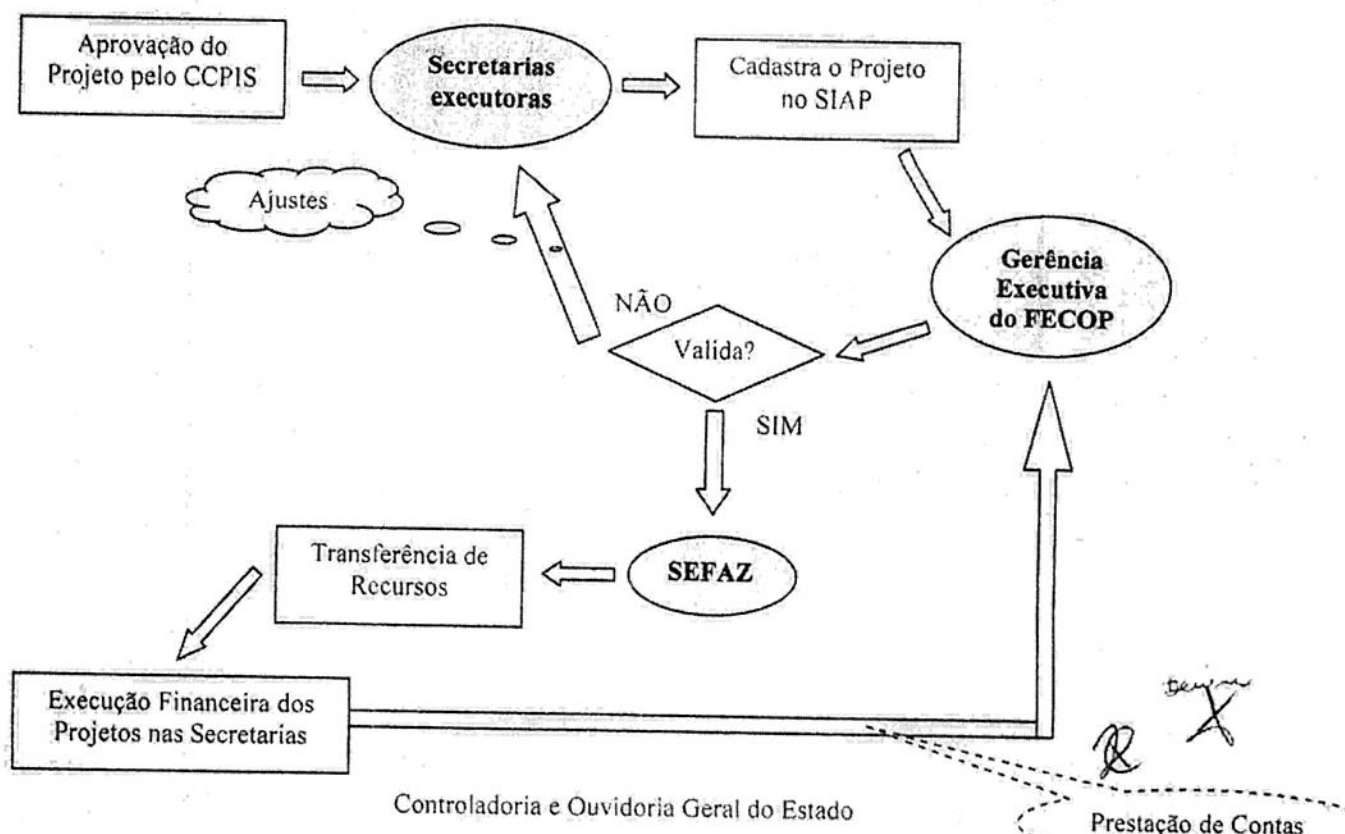


Figura 2 - Fluxo da Operacionalização dos Projetos



1.2.4 Público Alvo

11. O FECOP, segundo a Lei Complementar n.º 37 de 26/11/03, foi criado a fim de viabilizar a toda população do Ceará acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados exclusivamente em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida, sendo vedada a utilização de recursos para remuneração de pessoal e encargos sociais.

12. O Decreto 27.379 de 01/03/04, que regulamentou a referida lei, estabelece que serão atendidos por meio de programas e projetos: os Municípios de todo o Estado e bairros de Fortaleza que apresentem os piores indicadores sociais do Estado; e os grupos ou famílias que se encontrem em condição de vulnerabilidade.

13. O público-alvo do FECOP são as famílias que estão abaixo da linha de pobreza, não se limitando às famílias de forma isolada, estimulando-se uma integração destas por meio de ações comunitárias, conforme disposto no artigo 1º do Decreto Estadual Nº 27.379/2004.

14. Neste sentido é necessário ter um maior conhecimento da realidade local para que as ações implementadas possam promover o crescimento do patrimônio pessoal e social, gerando ocupação, renda ou melhoria da infra-estrutura básica.

15. A focalização envolve duas áreas distintas da área de atuação do FECOP: os municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, do Estado, onde se concentram as famílias mais carentes; assim como os bairros de menor Índice de Desenvolvimento Humano de Bairros – IDHB de Fortaleza, concentrando parte das áreas de riscos da Região Metropolitana de Fortaleza, conforme preceitua o mencionado decreto estadual.

1.2.5 Natureza das Ações

16. Conforme evidenciado na figura 2, os recursos são liberados para as Secretarias Setoriais executarem os projetos mediante a aprovação do Conselho Consultivo, que se constitui um dos requisitos básicos ao início do processo de realização das despesas.

17. O Decreto nº. 27.379/04, em seu artigo 24 parágrafo 1º, legisla que:

Os recursos do FECOP serão alocados, preferencialmente, em uma proporção de 70% (setenta por cento) em programas de transferência de renda e 30% (trinta por cento) em programas estruturantes. Tais proporções serão avaliadas anualmente, podendo ser alteradas de acordo com as necessidades detectadas.

18. Ressalte-se que dos recursos aprovados para as ações co-financiadas pelo FECOP e executadas pelas Secretarias Setoriais, no primeiro semestre de 2008, 35% referem-se à modalidade de Transferência de Renda e 65% à modalidade Programas Estruturantes.

Douge



2 RESULTADOS DA AUDITORIA

19. Os resultados da auditoria são decorrentes dos objetivos geral e específicos apresentados na introdução do presente relatório.

2.1 Excesso de Disponibilidade de Recursos Arrecadados pela Baixa Execução Financeira do FECOP

20. Desde a criação do FECOP, no período de 2004 até o primeiro semestre de 2008, foram arrecadados **RS726.324.075,46**, tendo sido aplicados **RS600.889.223,70**, que corresponde a **83%**. Assim, considerando apenas os valores nominais, o saldo acumulado não utilizado é de **RS125.434.851,76**.

Tabela 01
Arrecadação e Aplicação dos Recursos do FECOP
Valores em R\$

	Recursos Arrecadados	Recursos Aplicados	Saldo Disponível
2004	108.106.230,51	92.075.911,35	16.030.319,16
2005	158.472.722,86	136.565.300,51	21.907.422,35
2006	176.641.547,50	175.545.926,52	1.095.620,98
2007	185.782.581,03	139.942.070,87	45.840.510,16
2008(*)	97.320.993,56	56.760.014,45	40.560.979,11
Total	726.324.075,46	600.889.223,70	125.434.851,76

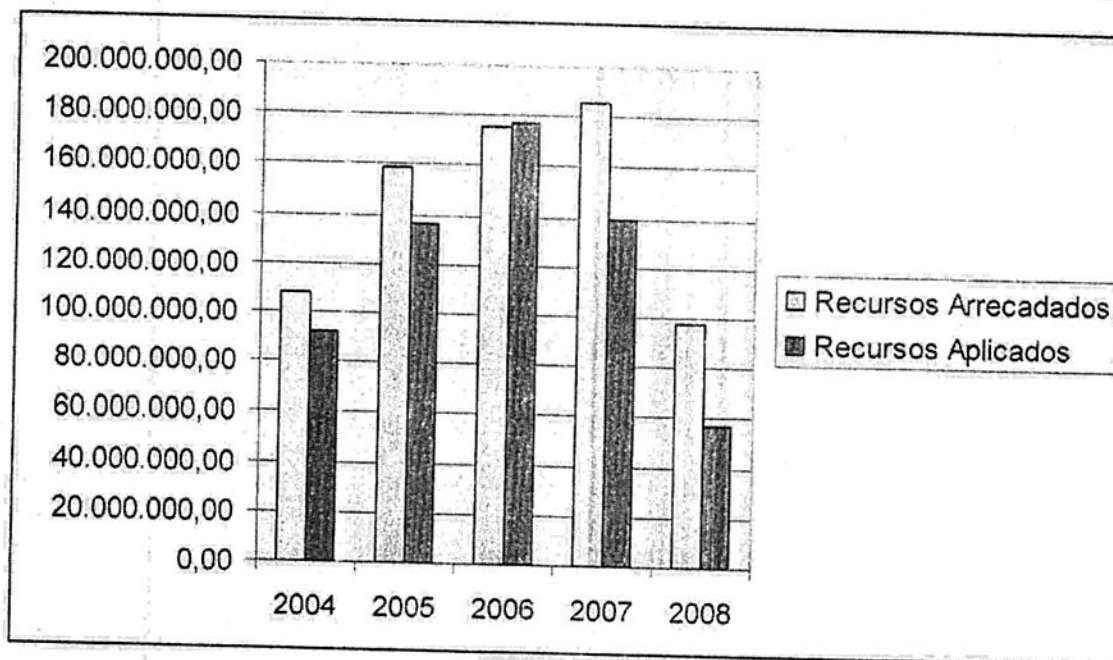
(*) Dados de 2008: janeiro a junho

Fonte: Relatórios de Desempenho do FECOP de dezembro/2007 e junho/2008

21. Procurando buscar justificativas para o excesso de recursos disponíveis, decorrentes da baixa execução financeira do FECOP, a equipe de auditoria solicitou, através da Requisição de Material nº 09, de 17 de setembro de 2008, informações sobre esta ocorrência.

22. Em resposta à referida requisição, a Gerência Executiva do FECOP – GEF se pronunciou nos seguintes termos:

"A Gerência Executiva do Fundo realiza periodicamente o acompanhamento da execução financeira dos projetos financiados pelo FECOP, o gráfico a seguir apresenta um comparativo da execução de 2004 a agosto de 2008, conforme pode ser observado no período de 2004 a 2006 houve um significativo crescimento na relação arrecadação/aplicação, tendo sido aplicado em 2006 um valor superior ao arrecadado no ano. Em 2007 houve uma redução na aplicação que pode ser explicada pela transição de governos, pois a execução orçamentária e financeira teve início apenas no mês de abril, houve um reordenamento organizacional em virtude da mudança de governo e a Gerência Executiva do FECOP também precisou ser reestruturada para atender as diretrizes do novo governo, tendo inclusive sido transferida da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) para a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), o que efetivamente só ocorreu em março de 2008. Com relação à execução financeira do exercício de 2008 faz-se necessário esperar a conclusão do 2º semestre para termos uma avaliação mais precisa, pois sabemos que o 2º semestre sempre apresenta uma execução significativamente superior ao 1º semestre."



23. Da análise da justificativa da GEF pode-se concluir que a consecução dos objetivos propostos pelo FECOP resta comprometida em virtude do excesso de recursos financeiros arrecadados em relação aos aplicados, decorrentes do baixo nível de execução dos projetos.

24. Vale ressaltar que o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, conforme se infere da Ata de 1ª Reunião Ordinária do CCPIS, realizada no dia 29 de abril de 2008, já manifestava posição semelhante com a conclusão exposta no parágrafo anterior, ao recomendar a adoção de estratégias no âmbito de cada Secretaria, com vistas a conferir maior agilidade na utilização dos recursos e cumprimento das metas previstas nos projetos, pois em 2007 só foram aplicados 78% dos recursos financeiros aprovados, não só por ser início de Governo, mas também por ter sido constatado que ainda existem dificuldades na implementação do FECOP, no âmbito das Secretarias..

25. O assunto foi novamente discutido na 2ª Reunião Ordinária do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, realizada no dia 27 de agosto de 2008, na qual a conselheira Silvana Parente ressaltou a importância de se fazer um balanço da execução do FECOP no primeiro semestre de 2008, elencando pontos como: nível de execução dos projetos e conseqüentemente ajustes necessários aos mesmos, demandados pelas próprias Secretarias Setoriais, a fim de considerar todos os aspectos que concorram para a otimização da execução físico-financeira do FECOP, no âmbito da relação planejado/executado.

Manifestação do Órgão Auditado

"(...) Em reunião com os interlocutores foi decidido que quando da não aplicação do recurso, a setorial enviará à GEF documento justificando a não aplicação, dessa forma será possível monitorar a execução dos recursos e propor ao CCPIS remanejamento com tempo suficiente para disponibilizar os recursos para outros projetos.(...)"

"(...) Pretende-se também em 2009 propor um projeto multisetorial focalizado nos mais pobres, pois entendemos que projetos que definem com



precisão um grupo de beneficiários asseguram os resultados para esse segmento. (...)”

Análise da CGE

A GEF concordou que ocorreu o excesso de disponibilidade de recursos e apresentou algumas medidas tomadas para monitorar esse fluxo e remanejar recursos tempestivamente entre as setoriais nos casos de não-execução injustificada de projetos.

Recomendação 1 – Monitorar tempestivamente a execução dos projetos pelas setoriais para evitar excesso de disponibilidade de recursos.

2.2 Recursos do FECOP Alocados para as Atividades de Planejamento Acima do Limite

26. De acordo com o § 2º, do art. 24, do Decreto nº 27.379, de 01 de março de 2004, poderão ser destinados até 0,3% dos recursos do FECOP para as atividades de planejamento, sujeitos à elaboração de plano de aplicação dos recursos, incluindo a contrapartida da executora, e aprovação do Conselho Consultivo.

27. Compulsando a planilha dos dados extraídos do Sistema Integrado de Orçamento e Finanças do Estado – SIOF (Info.Autorizado_2008), atualizada até 04/09/2008, infere-se que os gastos autorizados no programa “Gestão do Planejamento Estadual”, com recursos do FECOP, importam em R\$2.894.856,00 (dois milhões, oitocentos e noventa e quatro mil e oitocentos e cinquenta e seis reais), distribuídos por Secretarias na proporção indicada na tabela 02:

Tabela 02
Valores Autorizados para o Programa Gestão do Planejamento Estadual
Valores em R\$

Secretaria	Valor
SCIDADES	107.054,39
SEDUC	183.158,65
SEINFRA	756.860,60
SEPLAG	1.219.502,43
SESA	526.304,19
STDS	101.975,74
Total	2.894.856,00

Fonte: info.autorizado_2008 (04/09/2008)

28. Comparando-se os valores autorizados para as atividades de planejamento com recursos oriundos do FECOP, no valor de R\$2.894.856,00 (dois milhões, oitocentos e noventa e quatro mil e oitocentos e cinquenta e seis reais), com o disposto no decreto estadual, aponta-se uma diferença de R\$2.299.040,25 (dois milhões, duzentos e noventa e nove mil, quarenta reais e vinte e cinco centavos), considerando-se que da arrecadação prevista do FECOP para o exercício de 2008 no valor de R\$198.605.251,00 (cento e noventa e oito milhões, seiscentos e cinco mil e duzentos e cinquenta e um reais), apenas 0,3% poderia ser alocado às atividades aqui comentadas, ou seja, o limite máximo de gastos com essas atividades deveria importar em R\$595.815,75 (quinhentos e noventa e cinco mil, oitocentos e quinze reais e setenta e cinco centavos).

29. Assim, considerando-se que o valor da diferença de R\$2.299.040,25 (dois milhões, duzentos e noventa e nove mil, quarenta reais e vinte e cinco centavos) está acima do limite máximo permitido pela norma, conclui-se que os demais programas e projetos financiados pelo FECOP restaram prejudicados em seus limites de disponibilidades financeiras, fato este que merece maior atenção por parte da Gerência Executiva do Fundo por ocasião do processo de elaboração do orçamento anual.

Manifestação do Órgão Auditado

"O valor orçado no Programa "Gestão do Planejamento Estadual" destina-se ao pagamento do Prêmio Ceará Vida Melhor e não a atividades de planejamento do FECOP. (...)"

"O Prêmio foi concebido como uma estratégia para induzir a melhoria do desempenho nos indicadores de saúde, educação e renda nos municípios com menores valores do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM). (...)"

Análise da CGE

A manifestação da SEPLAG esclarece o ocorrido, já que o Prêmio Ceará Vida Melhor é um dos programas do FECOP.

2.3 Inversão de Prioridades na Aplicação dos Recursos em Programas Estruturantes e de Transferência de Renda

30. Dispõe o parágrafo 1º do artigo 24 do Decreto Nº 27.379/04 que os recursos do FECOP serão alocados, preferencialmente, em uma proporção de 70% (setenta por cento) em programas de transferência de renda e 30% (trinta por cento) em programas estruturantes e que tais proporções serão avaliadas anualmente, podendo ser alteradas de acordo com as necessidades detectadas.

31. Conforme evidenciado no Relatório de Desempenho do Fundo, relativo ao período de janeiro a junho de 2008, 35% dos recursos aprovados, no primeiro semestre de 2008, referem-se à modalidade de Transferência de Renda (TR); e 65% à modalidade de Programas Estruturantes (PE).

32. Mediante a Requisição de Material Nº 06, de 17/09/2008, foi solicitada à GEF a apresentação da avaliação que subsidiou a alteração dos percentuais a serem aplicados em programas de transferência de renda e programas estruturantes, nos termos do parágrafo 1º do artigo 24 do Decreto 27.379/2004.

33. Em resposta à mencionada requisição, foi informado que:

"as avaliações são realizadas quando da aprovação dos projetos nas reuniões do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social. Os projetos financiados pelo FECOP estão inseridos nas políticas públicas implementadas no Estado, que na sua grande maioria são contínuas. Nesse sentido, a aplicação de recursos em projetos de transferência de renda e/ou estruturantes tem como instrumento a demanda natural destes, avalizada pelas Secretarias Setoriais fins, as quais competem à atribuição de execução das ações co-financiadas pelo FECOP."

34. Da análise das atas da 4ª Reunião Ordinária do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, realizada no dia 12 de dezembro de 2007, e da 1ª Reunião Ordinária do CCPIS, realizada no dia 29 de abril de 2008, observou-se que não há menção expressa sobre a aprovação ou desaprovação de projetos em função de sua caracterização como estruturante ou de transferência de renda.

35. Além disso, não se evidenciou uma avaliação formal onde fiquem definidas previamente ao início do exercício quais as proporções de recursos que serão alocadas em programas estruturantes e de transferência de renda, nos termos do parágrafo 1º do artigo 24 do Decreto Nº 27.379/04.
36. Desta forma, infere-se que as proporções de recursos aplicados são apenas consequências das demandas surgidas durante o exercício e não decorrentes da execução de decisões previamente formalizadas pelo CCPIS.
37. Ressalta-se que a citada norma não evidencia de forma clara e objetiva os instrumentos de avaliação anual das proporções dos programas estruturantes e de transferência de renda, nem determina o agente responsável pela mudança na proporcionalidade de alocação dos recursos do FECOP.
38. Neste sentido, constatou-se a dificuldade em segregar os projetos em estruturantes e de transferência de renda relatada na ata da 2ª Reunião Ordinária do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, realizada no dia 27 de agosto de 2008, tendo sido destacado o fato de que, em determinados projetos, estas duas realidades se fazem presentes, tornando-se difícil separá-las quanto à natureza da unidade de planejamento em questão.
39. Resta evidenciada, assim, incompatibilidade entre a forma de operacionalização atual do FECOP e as diretrizes legais estabelecidas na sua criação para a distribuição entre programas estruturantes e de transferência de renda.
40. Entende-se, com base na legislação vigente, que a decisão quanto às proporções de recursos que serão alocadas em programas estruturantes e de transferência de renda deve ser formalizada previamente ao início do exercício financeiro, justificando eventual alteração das proporções definidas na lei como preferenciais.

Manifestação do Órgão Auditado

"(...) Como o Decreto nº 27.379/2004 dispõe que as proporções poderão ser alteradas de acordo com as necessidades detectadas, O CCPIS entendendo que as setoriais conhecem as demandas da sociedade passou a deliberar com base nas propostas apresentadas, fazendo uso, portanto, da faculdade prevista no Decreto."

"Informamos que a proposta de alteração da Legislação encaminhada à PGE sob o processo nº 08539158-1, conforme diretrizes do governo, retira as proporções e classifica os projetos financiados pelo FECOP em assistenciais e estruturantes, objetivando minimizar a dificuldade em segregar projetos como ocorria com a classificação anterior (transferência de renda e estruturantes), já que em determinados projetos essas duas realidades se faziam presentes."

Análise da CGE

Na análise efetuada no projeto de Decreto apresentado pela SEPLAG verificou-se que foi excluída da legislação proposta a divisão dos projetos entre transferência de renda e estruturante, bem como as proporções até então adotadas, o que deve ser objeto de análise em futuras atividades de auditoria.

Deixe

2.4 Publicação Inadequada dos Relatórios Trimestrais Circunstanciados da Arrecadação e Aplicação dos Recursos do FECOP

41. Conforme dispõe o artigo 6º, inciso IV, da Lei Complementar Nº 37, de 26/11/2003, compete ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social publicar trimestralmente no Diário Oficial do Estado do Ceará – D.O.E. relatório circunstanciado, discriminando as receitas e as aplicações dos recursos do FECOP.
42. Mediante a Requisição de Material Nº 03, de 08/09/2008, foi solicitada cópia completa dos relatórios circunstanciados, publicados trimestralmente durante o exercício de 2008, informando a data de publicação no D.O.E.
43. Em resposta à mencionada requisição de material, foi apresentado o relatório referente ao período de janeiro a junho de 2008, publicado no D.O.E., de 28/07/2008.
44. Da análise do referido relatório publicado, observou-se que o seu conteúdo se restringe a uma planilha contendo os valores totais arrecadados e aplicados por Secretaria e por trimestre.
45. Considerando a exigência legal, entende-se que deve haver publicações imediatamente após a conclusão de cada trimestre, e não uma única publicação contendo informações de cada trimestre, haja vista que o objetivo último é informar a todos os interessados sobre a aplicação dos recursos à medida que estão se realizando.
46. Ressalta-se o entendimento de que o relatório deve ser circunstanciado, ou seja, deve conter a exposição das circunstâncias, condições, situações, causas ou motivos referentes à arrecadação e aplicação dos recursos, de forma detalhada, pormenorizada, o que não foi evidenciado na publicação analisada. Além disso, deve incluir os rendimentos decorrentes de aplicações financeiras, os restos a pagar e os saldos transferidos do exercício anterior para o primeiro trimestre do exercício seguinte.
47. Conclui-se, assim, que a publicação dos relatórios trimestrais circunstanciados da arrecadação e aplicação dos recursos do FECOP deve ser revista quanto à tempestividade, que deve se efetivar logo após o término de cada trimestre, bem como quanto ao conteúdo, que deve contemplar maior riqueza de detalhes, a fim de oferecer maior efetividade aos princípios da participação popular e transparência.

Manifestação do Órgão Auditado

A GEF reconheceu a ausência de publicação do relatório no 1º Trimestre de 2008, não sabendo explicar os motivos, tendo incluído os dados daquele trimestre no relatório do segundo Trimestre de 2008.

Explicou ainda que o atraso do relatório do 3º Trimestre se deu face à reformulação do relatório e que pretendia publicar o relatório do 4º Trimestre de 2008 em janeiro de 2009.

Análise da CGE

Apesar de a GEF ter publicado o relatório do 4º Trimestre no Diário Oficial do Estado de 06/02/2009, persiste a necessidade de regulamentação do prazo de publicação dos relatórios trimestrais.

Recomendação 2 – Adotar medidas para viabilizar a regulamentação do prazo para publicação dos relatórios trimestrais do FECOP no Diário Oficial do Estado, de forma tempestiva.

2.5 Desconformidades no Relatório Semestral Encaminhado à Assembléia Legislativa

48. Conforme dispõe o artigo 6º, inciso V, da Lei Complementar Nº 37, de 26/11/2003, compete ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social dar publicidade aos critérios de alocação e de uso dos recursos do Fundo, encaminhando, semestralmente à Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, prestação de contas.
49. Mediante a Requisição de Material Nº 02, de 08/09/2008, foi solicitada cópia completa da prestação de contas do 1º semestre do exercício de 2008, encaminhado à Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, informando a data em que se efetivou o encaminhamento.
50. Em resposta à mencionada requisição de material, foi apresentado o referido relatório, que foi enviado à Assembléia Legislativa em 26/08/2008.
51. O relatório encaminhado à Assembléia Legislativa é denominado Relatório de Desempenho do Fundo Estadual de Combate à Pobreza. O seu conteúdo apresenta os valores arrecadados e aplicados, identificando as ações por Secretaria e por Município.
52. Conforme exigência legal, o objetivo do mencionado relatório semestral é dar publicidade aos critérios de alocação e de uso dos recursos do Fundo. Entende-se que critério está relacionado à motivação para a escolha de determinados projetos, municípios e beneficiários, bem como à forma de utilização dos recursos.
53. De outra parte, o Decreto Nº 27.379/2004 traz as linhas gerais sobre o público alvo e os índices que devem ser utilizados para hierarquizar Municípios e bairros de Fortaleza a serem beneficiados com os recursos do Fundo, a saber:

Art. 2º A consecução dos objetivos propostos dar-se-á por meio do apoio técnico, financeiro e/ou material a:

I – programas e projetos direcionados a **Municípios** de todo o Estado e **bairros de Fortaleza** que apresentem os **piores indicadores sociais do Estado**;

II – programas e projetos direcionados a **grupos ou famílias que se encontrem em condição de vulnerabilidade** (...)

[...]

Art. 14. A Gerência Executiva do Fundo – GEF hierarquizará os bairros e os Municípios com base no **Índice de Desenvolvimento Humano – IDH**, **Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM** e no **Índice de Desenvolvimento Social – IDS**, bem como hierarquizará os Programas e Projetos com base em **critérios técnicos**. (grifos nossos)

54. No tocante aos critérios de hierarquização dos programas e projetos, o Decreto Nº 27.379/2004 apenas determina que sejam de cunho técnico, de responsabilidade da Gerência Executiva do Fundo.
55. Da análise do relatório encaminhado à Assembléia Legislativa, observou-se que os demonstrativos dos recursos aplicados por cada secretaria apresentam os valores destinados aos municípios, de forma separada por macrorregiões. Não é mostrado, no mesmo demonstrativo, o índice de desenvolvimento do município beneficiado, nem dos bairros, no caso do município de Fortaleza, o que dificulta saber se os municípios e bairros mais beneficiados foram efetivamente os que apresentam os piores índices sociais.

56. Neste sentido, vale ressaltar que, conforme consta na Ata da 1ª Reunião Ordinária do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, realizada no dia 29 de abril de 2008, houve questionamentos quanto à forma de apresentação dos recursos aplicados, por macrorregião, bem como quanto à área de atuação das ações financiadas pelo FECOP.
57. A justificativa dada foi que a participação dos municípios depende da ação, e não da relação dos municípios que atendem aos critérios preestabelecidos pelo FECOP. Esta justificativa permite inferir que os critérios preestabelecidos pelo FECOP não estão sendo utilizados como premissa para a definição da destinação dos recursos.
58. Ressalta-se que o relatório semestral não informa quais foram os critérios técnicos utilizados pela Gerência Executiva do Fundo para subsidiar a escolha ou a continuidade dos programas e projetos a serem financiados com os recursos do FECOP. Ainda que os programas tenham se iniciado em exercícios anteriores, entende-se importante e necessário apresentar a informação, haja vista ser uma exigência legal.
59. Diante do exposto, entende-se que o conteúdo do relatório semestral elaborado pela Gerência Executiva não alcança o objetivo legal de tornar público os critérios de alocação e de uso dos recursos do Fundo.
60. Observou-se, ainda, inconsistência quanto ao valor informado da arrecadação no primeiro semestre de 2008. Na página 9 do relatório é informado que foram arrecadados R\$97.320.993,56. Já nas considerações finais, na página 29, é informado que a arrecadação foi de R\$54.376.478,30.

Manifestação do Órgão Auditado

"O valor arrecadado no 1º semestre de 2008 foi o apresentado na página 09 do Relatório de Desempenho, R\$97.320.993,56. O valor que consta na página 29, R\$54.376.478,30, refere-se ao valor aplicado pela STDS no mesmo período."

"Quanto ao conteúdo não deixar claro os critérios de alocação e uso dos recursos do Fundo, nos comprometemos a evidenciar no relatório do 2º Semestre de 2008 os critérios técnicos utilizados pela Gerência Executiva para subsidiar a escolha ou continuidade dos programas e projetos financiados pelo FECOP."

Análise da CGE

A GEF esclareceu a divergência de valores apontados no Relatório de Auditoria e se comprometeu a evidenciar no relatório do 2º Semestre de 2008 os critérios técnicos utilizados pela Gerência Executiva para subsidiar a escolha ou continuidade dos programas e projetos financiados pelo FECOP.

Recomendação 3 – Evidenciar nos relatórios semestrais os critérios técnicos utilizados pela Gerência Executiva para subsidiar a escolha ou continuidade dos programas e projetos financiados pelo FECOP.

R
Deming

2.6 Desconformidade no Processo de Hierarquização de Municípios Cearenses e Bairros de Fortaleza para Destinação dos Recursos do FECOP

61. Para verificar a compatibilidade da destinação dos recursos do FECOP com os critérios previstos nos artigos 2º e 14º, do Decreto Nº 27.379/2004, foi realizada consulta ao Sistema de Acompanhamento de Projetos - SIAP e extraído o *Relatório FECOP por Município*, na posição de 08 de outubro de 2008.
62. Da análise do referido relatório, a equipe de auditoria procedeu a consolidação dos dados e obteve o resultado apresentado nos anexos 1 e 2.
63. Preliminarmente, observou-se a existência de destinação para "Estado do Ceará", no total de R\$1.331.365,44, compreendendo área difusa, impossibilitando conhecer o montante alocado a cada município. Esta ocorrência prejudica a transparência na alocação dos recursos, além de não encontrar amparo na legislação do fundo. Ressalta-se que esta constatação foi mencionada pelo Tribunal de Contas do Estado - TCE, no Relatório Anual das Contas do Governador - Exercício de 2007.
64. Constatou-se, ainda, que o Município de Fortaleza teve maior volume de valores empenhados, apesar de este município possuir o maior índice de desenvolvimento social do Estado. Além disso, não consta no SIAP a destinação dos recursos por bairro.
65. Da análise dos dados apresentados nos anexos 1 e 2, ficou evidenciado que a proporção de valores executados não segue a priorização dos municípios por nível de desenvolvimento. Com efeito, dos 10 municípios com menor índice de desenvolvimento (anexo 2), somente 4 estão entre os 10 primeiros em ordem decrescente de valor aplicado (anexo 1).
66. As constatações ora descritas corroboram o entendimento segundo o qual a definição da destinação dos recursos não utiliza como premissa os critérios preestabelecidos na legislação sobre o FECOP, dispostos nos artigos 2º e 14º, do Decreto Nº 27.379/2004, tendo como possíveis causas a operacionalização do fundo por demanda setorial, bem como as fragilidades relatadas no curso do presente relatório.
67. Ressalta-se a preocupação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS em evitar a pulverização dos recursos, recomendando que estes sejam aplicados em áreas reconhecidamente pobres ou incapazes de alavancar o seu desenvolvimento, conforme relatado na ata da 1ª Reunião Ordinária do CCPIS, realizada no dia 29 de abril de 2008.

Manifestação do Órgão Auditado

A GEF esclareceu que em função de 170 cidades do Ceará terem mais da metade da população vivendo em estado de pobreza (dados do Mapa de Pobreza e Desigualdade de 2003 do IBGE), não é possível priorizar apenas 10 municípios, sendo necessário executar ações de combate à pobreza em todo o Estado, embora reconheça que a pulverização de recursos é preocupante por reduzir os impactos dos projetos.

Quanto a centralização de recursos na Região Metropolitana de Fortaleza esclareceu inicialmente que as políticas destinadas à primeira infância, aos abrigos de idosos e de crianças e adolescentes e aos deficientes físicos têm

atuação centralizada no município de Fortaleza, apesar de o público atendido ser de todo o Estado.

Acrescentou ainda que dados do PNAD 2007 demonstram que 40,9% da população da RMF encontra-se abaixo da linha de pobreza e 15,2% abaixo da linha de extrema pobreza ou indigência e considerando que é nessa região que está concentrada a maior parte da população cearense esses percentuais são bastante significativos.

Análise da CGE

As explicações da GEF esclarecem os pontos levantados no Relatório de Auditoria.

2.7 Estrutura da Gerência Executiva do FECOP é Incompatível com a Previsão Legal

68. Conforme disposto no artigo 3º do Decreto Nº 27.379/2004, a Gerência Executiva do Fundo – GEF será formada por uma gerência geral e gerências de infra-estrutura, ocupação e renda, social e administrativo-financeira.
69. Dispõe, ainda, o mencionado Decreto, em seu artigo 6º, que a GEF será unidade delegada pelo Conselho Consultivo para implementar o Fundo, e que será composta por técnicos com o perfil requerido para a função.
70. Para avaliar a atual estrutura da GEF, foi solicitada, mediante a Requisição de Material Nº 01, de 08/09/2008, a relação de servidores que compõem a Gerência Executiva do Fundo - GEF, acompanhada dos respectivos atos de designação e a descrição da estrutura atual da GEF.
71. Da análise do material apresentado, observou-se que, de janeiro de 2007 até fevereiro de 2008, a GEF contava com 07 profissionais, responsáveis pela gerência geral, administrativo-financeira, social e ocupação e renda.
72. Em função da Reforma Administrativa decorrente da Lei Nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP passou a ser vinculado à Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, conforme disposto no artigo 40.
73. Entretanto, somente a partir de março de 2008 se efetivou a transferência da GEF para a SEPLAG, que até então funcionava na Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, sendo que a partir daquele momento a GEF passou a contar apenas com 03 profissionais.
74. Na posição de setembro de 2008 a Gerência Executiva do FECOP conta com 06 profissionais, sendo:
- a) 01 – Gerente executivo;
 - b) 04 – Assistentes técnicos (02 para a área financeira e 02 para análise de projetos);
 - c) 01 – Apoio.
75. A estrutura atual não atende às previsões da legislação, pois não possui as gerências de infra-estrutura, ocupação e renda, social e administrativo-financeira, sendo essas atividades demandadas pela Gerência Executiva do FECOP para a Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão – CPLOG, da SEPLAG.

76. Entende-se que a inexistência de pessoal lotado nas gerências de infra-estrutura, ocupação e renda, social e administrativo-financeira pode prejudicar o cumprimento da função legal da GEF, que é de atuar como orientadora, coordenadora e supervisora das ações desenvolvidas pelas Secretarias de Estado, no âmbito do FECOP, na forma do artigo 7º do Decreto Nº 27.379/2004.

77. Faz-se necessário que a equipe da GEF tenha maior independência, no tocante a ser dotada de pessoal com o perfil requerido no parágrafo 1º do artigo 6º do citado decreto e, assim, adquira condições de atender às demandas de forma célere, evitando que recursos deixem de ser aplicados por falta de projetos aprovados ou mesmo que projetos sejam aprovados sem uma avaliação técnica compatível por parte da GEF.

78. Vale ressaltar ainda que, com a predominância das ações na modalidade de Programas Estruturantes, torna-se imprescindível a inclusão de profissional com formação em engenharia, ou área afim, para avaliação de projetos ligados a esse ramo de conhecimento.

Manifestação do Órgão Auditado

"(...) A Legislação encaminhada para a PGE altera a estrutura da GEF disposta no art. 3º do Decreto nº 27.379/2004. (...)"

Análise da CGE

A proposta de Decreto apresentada pela SEPLAG corrige as distorções entre a estrutura atual da GEF e a estrutura prevista na legislação, o que deve ser objeto de análise em futuras atividades de auditoria.

2.8 Inobservância de Atribuições e Competências Legais pela Gerência Executiva do FECOP - GEF

79. A Gerência Executiva do Fundo de Combate à Pobreza – GEF, é uma unidade delegada pelo Conselho Consultivo para implementar o Fundo e deve ser composta por técnicos designados pela Secretaria de Planejamento e Gestão, segundo o perfil requerido para a função, conforme dispõe o art. 6º, do decreto estadual nº 27.379, de 01 de março de 2004.

80. A Gerência Executiva do FECOP – GEF, segundo normatiza o decreto 27.379/04, deve atuar como orientadora, coordenadora e supervisora das ações desenvolvidas pelas Secretarias de Estado, no âmbito do Fundo Estadual de Combate à Pobreza.

81. Para operacionalização do Fundo, a GEF em parceria com Prefeituras e ONG's, deve administrar os Planos Locais e Setoriais do Combate à Pobreza voltados para as populações de extrema vulnerabilidade, conforme Termo de Referência a ser seguido na elaboração dos Planos, conforme dispõe o artigo 12 do citado decreto estadual.

82. A Gerência Executiva do FECOP – GEF deve orientar, coordenar e supervisionar a execução operacional dos Planos, zelando pela incorporação dos requisitos e normas previstos nos "Termos de Referência" concebidos por ela e aprovados pelo Conselho Consultivo e devendo zelar, também, pelos princípios norteadores da participação, transparência e sustentabilidade, bem como da garantia de que os beneficiários terão acesso a todas as etapas do processo, segundo o artigo 13 do Decreto Nº 27.534/2004.

83. À Gerência Executiva do Fundo – GEF cabe hierarquizar os bairros e os Municípios com base no índice de Desenvolvimento Humano – IDH, Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM e no Índice de Desenvolvimento Social – IDS, bem

como hierarquizar os Programas e Projetos com base em critérios técnicos, conforme artigo 14 do Decreto Nº 27.379/2004.

84. De acordo com informações colhidas junto a Gerência Executiva do FECOP – GEF, em sua reunião de apresentação realizada nas dependências da SECON, foram descritas as seguintes atribuições ou competências atuais:

- a) **Atividades Rotineiras:** análise de projeto – sistema SIAP; acompanhamento dos projetos – sistema SIAP; liberação de parcelas – sistema SIAP/consulta cronograma/prestação de contas; contato com os interlocutores para esclarecimento sobre alguma dúvida existente; atendimento ao público – (ONGs, Municípios e etc.) para prestar informações sobre o FECOP; recebimento de documentos – ofícios, prestação de contas, projetos, convites para expor sobre a operacionalização do FECOP; encaminhamento de documentos – ofícios, emissão de parecer técnico sobre os projetos recebidos, preparação de exposição dentre outros; arquivo de documentação – projetos, prestação de contas, etc.; atualização da home-page; exposição sobre o FECOP quando solicitado; elaboração de documento técnico sobre o combate à pobreza no Ceará quando solicitado – (release, nota técnica, etc.); articulação entre as setoriais para viabilizar a intersetorialidade – (Projeto Agente de Leitura SECULT X STDS: Projeto Viva Mais SESPORTE X STDS); elaborar proposta de ajuste dos recursos do FECOP, em articulação com os interlocutores setoriais; preparar e secretariar a reunião do CCPIS;
- b) **Atividades Aprazadas:** monitoramento dos recursos arrecadados e aplicados pelo FECOP – GEF/SEFAZ – mensal; elaboração da planilha de monitoramento financeiro dos projetos financiados – mensal; mapa de controle de prestação de conta – mensal; reunião com os interlocutores setoriais – bimestral ou quando se fizer necessário; elaboração do relatório de desempenho do FECOP e envio às instâncias de controle (Tribunal de Contas do Estado – TCE, Assembléia Legislativa Estadual e Secretaria da Controladoria – SECON);
- c) **Atividades Planejadas:** reformulação da legislação do FECOP para atender as mudanças efetivadas com a reforma administrativa do Governo – (2007 – 2010); redefinição da estrutura Gerencial do FECOP; redefinição das funções do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS frente às mudanças orientadas pelo governo (aprovação webmapp);
- d) **Outras Atividades Necessárias:** programar um seminário para discutir a implementação de uma ação piloto de focalização (em termos de público-alvo e território) de combate à pobreza, financiada com recursos do FECOP; realizar intercâmbio de experiências exitosas de combate à pobreza visando o aprimoramento das ações locais; promover capacitação sobre gestão de projetos sociais para os técnicos envolvidos com o FECOP; realizar pesquisa de avaliação sobre a juventude do Estado do Ceará (faixa etária de 15 a 24 anos).

85. Diante das informações prestadas pela Gerência Executiva do FECOP – GEF, sobre suas atuais atividades desenvolvidas, observa-se que não há uma atuação efetiva desta Gerência na condição de orientadora, coordenadora e supervisora das ações desenvolvidas pelas Secretarias de Estado, no âmbito do Fundo Estadual de Combate à Pobreza, o que pode ser evidenciado pelas constatações a seguir relacionadas.

Manifestação do Órgão Auditado

"A GEF atua na condição de orientadora quando capacita as setoriais para elaborar os projetos, atua na condição de coordenadora e supervisora quando emite parecer para apresentar ao CCPIS, analisa todas as parcelas solicitadas pelas setoriais durante a execução dos projetos e analisa as prestações de contas. (...)"

Análise da CGE

Os esclarecimentos da GEF, aliados à mudança de Legislação proposta, indicam possibilidades de solução para os problemas apontados neste tópico, devendo ser objeto de análise em futuras atividades de auditoria.

2.8.1 Fragilidades no Monitoramento e Avaliação das Ações Financiadas com Recursos do FECOP

2.8.1.1 Ausência de Sistema de Monitoramento e Avaliação Adequado

86. Conforme o artigo 17, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 27.379, de 01 de março de 2004, o Sistema de Monitoramento e Avaliação deverá ser definido e implantado pela Gerência Executiva do FECOP - GEF, em articulação com a SEPLAN, através do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE e aprovado pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS.

87. Dispõe ainda o artigo 18 do citado decreto que a Gerência Executiva do FECOP - GEF será responsável pela análise e monitoramento da execução dos Planos através de suas gerências, utilizando o sistema de monitoramento implantado para o Programa.

88. Sobre o assunto, foi solicitado à GEF, mediante a Requisição de Material Nº 05, de 08 de setembro de 2008, informações sobre a data de implantação e como está funcionando o sistema de monitoramento e avaliação.

89. Em resposta à mencionada requisição, foi informado que:

"a Gerência Executiva do FECOP, desde 2004, utiliza os instrumentos utilizados na esfera do planejamento global visando o monitoramento/acompanhamento do FECOP, quanto à sua execução físico financeira, são os instrumentos formais do planejamento público estadual, no caso, o Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro (SIOF), MAPP (Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários) e a Matriz de GPR (Gestão Pública por Resultados). Especificamente no que diz respeito às Secretarias Setoriais, cita-se os relatórios de desempenho, enviados semestralmente à coordenação do FECOP, constando da relação programado/realizado e da mensuração dos indicadores referentes aos produtos."

90. Foi informado também, pela GEF, que entre as suas atividades consta o monitoramento dos recursos arrecadados e aplicados pelo FECOP, elaboração da Planilha de Monitoramento Financeiro dos projetos financiados com recursos do FECOP e mapa de controle de prestação de contas.

91. Com base nas informações levantadas, restou evidenciado que não houve a definição e implantação pela GEF de Sistema de Monitoramento e Avaliação próprio para a aplicação dos recursos do FECOP, nos termos no artigo 17, parágrafo único do citado Decreto. De fato a GEF se utiliza dos sistemas corporativos existentes no Estado

e, face às peculiaridades do FECOP, ainda faz-se necessário a utilização de controles adicionais por meio de planilhas.

92. Com efeito, a ausência de ferramenta capaz de atender as necessidades de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do FECOP, inviabiliza, por exemplo, o processo de hierarquização dos bairros do município de Fortaleza, como determina a legislação de regência do fundo, uma vez que os sistemas corporativos apenas admitem o controle da alocação de recursos por município.

93. Ressalta-se, ainda, que conforme o artigo 18 do citado decreto, a GEF será responsável pela análise e monitoramento da execução dos Planos através de suas gerências, as quais, como comentado no item 2.7 deste relatório, não estão em funcionamento.

94. Com a mudança da Gerência Executiva do FECOP para as dependências da Secretaria de Planejamento e Gestão, houve mudança na estrutura organizacional da GEF, passando a dispor, apenas, de assistentes técnicos financeiro e assistente técnico (analista de projetos), desaparecendo a figura das gerências criadas na forma do artigo 3º do supracitado decreto estadual.

95. Assim, o monitoramento que vem sendo realizado pela GEF apresenta fragilidades, pois está sendo feito sem contar com as gerências de infra-estrutura, ocupação e renda, social e administrativo-financeira, com a utilização de controles não automatizados, por meio de planilhas, e, além disso, restringe-se ao aspecto financeiro (valor aprovado, cadastrado no SIAP, empenhado e aplicado).

96. Entende-se que fica comprometido o alcance do objetivo da avaliação das ações, quanto ao efetivo impacto, pois a GEF limita-se a receber das secretarias setoriais os relatórios de desempenho, enviados semestralmente, nos quais consta a relação programado/realizado e da mensuração dos indicadores referentes aos produtos.

Manifestação do Órgão Auditado

"(...) Entendemos que o Estado dispõe de um Sistema de Acompanhamento de Projetos (SIAP/MAPP) e que o FECOP, como parte integrante do Estado, deve fazer uso desse instrumento de planejamento.

Quanto ao quadro de pessoal a GEF também trabalha em parceria com as células da CPLOG no monitoramento dos projetos, realizado no SIAP/MAPP.

O monitoramento é realizado mensalmente, e o próprio sistema impossibilita a liberação de recursos se o gerente do projeto passar mais de 30 dias sem informar o acompanhamento no sistema. (...)"

Análise da CGE

Apesar das justificativas apresentadas, a alteração de Decreto proposta pela SEPLAG manteve a necessidade de implantação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação, que será definido e implementado pela GEF, em articulação com o IPECE, o que comprova que o acompanhamento pelos sistemas atualmente utilizados não é suficiente para a execução desse monitoramento.

Recomendação 4 – Adotar medidas efetivas para implantar o Sistema de Monitoramento e Avaliação estabelecido no artigo 17, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 27.379, de 01 de março de 2004.

2.8.1.2 Ausência de Avaliações Sistemáticas de Impacto das Ações

97. Ainda no tocante às avaliações, dispõe o artigo 19 do Decreto Estadual nº 27.379, de 1º de março de 2004, que a GEF realizará avaliações intermediárias de desempenho das ações após 12 meses de execução dos planos, com vistas a detectar o impacto das intervenções e/ou, quando necessário, proceder às devidas correções.

98. Neste sentido, foi solicitado à GEF, na mencionada Requisição de Material Nº 05, de 08/09/2008, selecionar aleatoriamente e apresentar cópias de 03 (três) avaliações intermediárias de desempenho das ações, realizadas nos últimos 12 meses.

99. Em resposta à solicitação, foi apresentada apenas uma avaliação intermediária, de uma das ações financiadas pelo FECOP, realizada pelo IPECE, e informado que:

"por entendermos a importância de avaliações intermediárias, como também de impacto, é que estamos sugerindo no relatório semestral de 2008, a elaboração de estudos e avaliação de impacto, como forma de tornar mais eficiente o gasto público, melhorar a qualidade da gestão e do controle, averiguar a efetividade da ação do Estado e numa etapa posterior, publicizar os resultados obtidos. No âmbito do FECOP, foram feitas pelo IPECE, no Programa Criança Fora da Rua Dentro da Escola, conforme Nota Técnica Nº 31 e Texto para Discussão Nº 36 (...)"

100. Na manifestação apresentada, a GEF reconhece a necessidade da realização de estudos e avaliação de impacto para a garantia da eficiência no gasto público. Ressalta-se que, conforme levantado em entrevista junto à equipe da GEF, desde a criação do FECOP, a avaliação do Programa Criança Fora da Rua Dentro da Escola foi a única realizada. A tabela 03 evidencia o montante total aplicado no referido programa, de 2004 a 2007.

Tabela 03
Aplicação dos Recursos do FECOP no Programa Criança Fora da Rua Dentro da Escola

Valores em R\$

Ano	Recursos Aplicados
2004	2.122.609,01
2005	4.999.903,23
2006	5.938.791,99
2007	5.125.496,33
Total	18.186.800,56

Fonte: Relatórios de Desempenho do FECOP de 2004 a 2007

101. Considerando que o total de recursos aplicados em todos os programas do FECOP, até 2007 (período considerado na avaliação do IPECE) foi de R\$544.129.209,25, somente 3,3% deste montante foram objeto de avaliação de desempenho.

102. Ademais, os membros do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, em concordância com o posicionamento da GEF, recomendaram a realização de estudo de avaliação dos projetos implementados, para fins de identificar os ganhos reais por benefício/localidade, conforme consta na ata da 1ª Reunião Ordinária do CCPIS, realizada no dia 29 de abril de 2008.

103. Diante do exposto, no que pese as preocupações demonstradas pela GEF e pelo CCPIS, conclui-se que a Administração está deixando de atender ao dispositivo legal que determina a obrigatoriedade das avaliações de todos os programas, as quais são imprescindíveis para aferir se as ações financiadas com recursos do FECOP contribuíram efetivamente para a redução da pobreza, que é o fim para o qual o fundo foi criado.

Manifestação do Órgão Auditado

"A GEF reconhece a necessidade da realização de estudos e avaliação de impacto, de forma que já há previsão orçamentária para que isso ocorra em 2009. No entanto o processo de avaliação é complexo e oneroso, portanto deverão ser priorizados projetos que serão avaliados, e alguns devem ser avaliados de forma conjunta por serem complementares..."

Análise da CGE

Além da previsão orçamentária para a avaliação do impacto dos projetos, na nova proposta de Decreto da SEPLAG, há previsão de avaliação dos impactos dos projetos pelo IPECE.

Recomendação 5 – Adotar medidas efetivas para execução orçamentária relativa a estudos e avaliação sistemática do impacto das ações do FECOP.

2.8.2 Inaplicabilidade de Suspensão de Recursos Financeiros do Fundo pela Ausência de Monitoramento dos Projetos

104. Conforme dispõe o artigo 30, inciso III, do Decreto Nº 27.379/2004, será suspenso o recurso financeiro advindo do Fundo, quando houver irregularidades técnicas constatadas pela Gerência Executiva durante o monitoramento do projeto.

105. Considerando a ausência de efetivo monitoramento, conforme abordado no item 2.8.1 deste relatório, tornou-se inviável a detecção de irregularidade técnica por parte da Gerência Executiva, e por consequência, se tornaram inaplicáveis as sanções, nos termos previstos no artigo 30, inciso III, do mencionado decreto estadual. Assim, resta evidenciada a elevação do risco de aplicação irregular de recursos do FECOP, o qual deve ser minimizado.

Manifestação do Órgão Auditado

"(...) A suspensão da liberação dos recursos financeiros ocorre rotineiramente, sempre que há atraso na prestação de contas ou no acompanhamento dos projetos, no entanto essa suspensão é temporária, conforme regulamenta o Decreto, e o recurso é liberado quando a setorial que executa o projeto regulariza as pendências (envia a prestação de contas ou efetua o acompanhamento no sistema).

De 2004 até esta data não foram detectadas irregularidades que exigissem a interrupção definitiva do repasse dos recursos financeiros para as setoriais"



Deane
X

Análise da CGE

Além das informações prestadas na manifestação da SEPLAG, deve-se acrescentar que, na proposta de Decreto enviada à PGE, está prevista a regulamentação do controle sobre os recursos financeiros e eventuais sanções por ausência de prestação de contas pelos órgãos, o que deve ser objeto de análise em futuras atividades de auditoria.

2.8.3 Fragilidades na Elaboração dos Pareceres Técnicos pela GEF

106. Visando conhecer as atividades desenvolvidas pela GEF, foram solicitadas, mediante a Requisição de Material Nº 08, de 22 de setembro de 2008, cópias de 05 projetos aprovados e respectivos pareceres, os quais foram analisados e estão indicados na tabela 04.

Tabela 04
Projetos e Pareceres Analisados
Valores em R\$

Projeto	Secretaria	Valor (R\$)
Bolsa Esporte	Secretaria do Esporte	2.348.616,00
Aquisição e distribuição diária de leite para 54.000 famílias	Secretaria do Desenvolvimento Agrário	5.500.000,00
Projeto idoso - um sujeito pleno	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	1.978.739,40
Abastecimento de água em localidades da zona rural, integrantes do programa de saneamento básico ceará II	Secretaria das Cidades	2.123.098,55
Bolsa Cidadão	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	4.962.903,99
Total		16.913.357,94

Fonte: Documentos fornecidos pela GEF

107. Preliminarmente, foram analisados os projetos enviados pelas secretarias à GEF, tendo sido observado que:

- a) não apresentam um formato padrão;
- b) não foram evidenciados os indicadores sociais dos municípios e bairros beneficiados, a fim de justificar a sua inclusão, considerando que as diretrizes da legislação aplicada prevêem que os recursos do FECOP devem ser destinados aos municípios do Estado e aos bairros de Fortaleza que apresentem os piores indicadores sociais;
- c) alguns projetos não evidenciam quais serão os municípios ou bairros beneficiados, informando apenas a quantidade, e tampouco o montante que será destinado a cada município ou bairro;

- d) não há detalhamento das despesas por elemento ou os demonstrativos estão com informações incompletas, genéricas e sem apresentação das quantidades;
- e) não há data nem assinatura do responsável pela elaboração do projeto.

108. Registre-se que, com base nos projetos apresentados, a GEF elabora os respectivos pareceres, os quais, conforme observado, são sucintos, possuem menos de uma lauda, apresentam um resumo do objetivo do projeto e o montante de recursos envolvido.

109. Além disso, a conclusão constante nos pareceres diz respeito à posição da GEF quanto à compatibilidade do projeto ao disposto no artigo 1º da Lei Complementar Nº 37/2003, que trata do objetivo para o qual o fundo foi criado.

110. O conteúdo dos pareceres não contempla análise relativa à caracterização dos projetos como estruturantes ou de transferência de renda nem ao atendimento dos critérios legais de seleção dos municípios e bairros que serão beneficiados.

111. Assim, infere-se que se faz necessária uma análise mais aprofundada para subsidiar a conclusão do parecer, no tocante à adequação do projeto às finalidades do FECOP e ao atendimento de suas diretrizes legais.

112. Entende-se também que a GEF deve impor maior rigor aos padrões de qualidade dos projetos a ela submetidos, haja vista que projetos incompletos ou pouco detalhados prejudicam a sua análise e emissão de parecer, bem como comprometem o necessário monitoramento durante a execução.

113. Ressalta-se como evidência do assunto ora tratado a emissão do Parecer Nº 09/2008, de 26 de agosto de 2008, relativo ao projeto Bolsa Esporte, da Secretaria do Esporte, no valor de R\$2.348.616,00, com base em projeto apresentado no valor de R\$984.799,00, que correspondia ao pagamento de 1013 bolsas esporte nível I de R\$100,00; 300 bolsas esporte nível II de R\$130,00; 200 bolsas esporte nível III de R\$260,00 e 08 bolsas monitoramento de R\$582,48.

114. Em virtude de esse projeto ter sido aprovado no MAPP em valor superior, a Secretaria do Esporte solicitou à SEPLAG, por meio do Ofício GS Nº 321/2008, de 18 de julho de 2008, alteração do correspondente limite financeiro. Entretanto, o projeto submetido à GEF não foi atualizado no aspecto quantitativo de bolsas a serem concedidas, deixando de apresentar, portanto, fundamentação para o acréscimo de R\$1.363.817,00.

115. Tendo em vista a constatação apontada em relação a esse projeto da Secretaria do Esporte e a ocorrência de diversas alterações de limites financeiros de outros projetos no corrente exercício, conforme evidenciado na tabela 05, torna-se imprescindível a apresentação de justificativas para os acréscimos solicitados para esses projetos, a fim respaldar novo parecer técnico de viabilidade a ser emitido pela Gerência Executiva do FECOP.

Tabela 05
Alterações de Limites Financeiros Aprovadas pelo CCPIS
Valores em R\$

Secretarias	Projetos	Valor Original (R\$)	Valor Atual (R\$)
STDS	Bolsa Cidadão	2.700.000,00	4.962.904,00
STDS	Acesso Pessoas Portadoras		
STDS	Deficiência Inclusão Social	1.050.000,00	1.213.503,00
STDS	Idoso Sujeito Pleno	1.325.353,00	1.997.751,12
STDS	Abrigo Crianças		
STDS	Adolescentes Situação	1.650.000,00	5.090.673,24
SDA	Abandono		
SDA	Aquisição Distribuição	7.300.000,00	5.500.000,00
SDA	Leite		
SCIDADES	Construção Kits Sanitários,		
SCIDADES	Construção Fogões		
SCIDADES	Eficiência Energética,	20.637.169,50	38.869.952,81
SCIDADES	Alvorada e KFWII		
SEPLAG	Premio Ceará Vida Melhor	3.300.000,00	3.650.000,00
Total		37.962.522,50	61.284.784,17

Fonte: Ata da 2ª Reunião Ordinária do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS, realizada no dia 27 de agosto de 2008.

Manifestação do Órgão Auditado

"Em novembro de 2008 foi realizada uma reunião com os interlocutores das setoriais onde foi definido um modelo para padronização dos projetos submetidos ao FECOP, esse modelo já está sendo utilizado para os projetos novos e de continuidade para 2009.

Dessa forma será possível realizar uma análise mais detalhada e emitir um parecer melhor fundamentado."

"Procuraremos atender as recomendações da SECON na elaboração dos pareceres dos projetos de 2009."

Análise da CGE

A GEF reconheceu a fragilidade e informou a adoção de medidas corretivas para os projetos do ano de 2009, o que deve ser verificado em futuras atividades de auditoria.

2.8.4 Ausência de Programa Anual de Capacitação e Assistência Técnica do FECOP

116. Conforme dispõe o artigo 21 do Decreto Nº 27.379/2004, a Gerência Executiva do Fundo elaborará anualmente o Programa de Capacitação e Assistência Técnica do FECOP para as equipes executoras dos Planos e encaminhará ao Conselho Consultivo para análise e aprovação.

117. Por meio da Requisição de Material Nº 05, de 08/09/2008, foi solicitado à GEF apresentar cópia da documentação relativa ao último programa de capacitação e assistência técnica do FECOP para as equipes executoras dos Planos, bem como de sua aprovação pelo Conselho Consultivo.

118. Em resposta à citada requisição, foi informado que:

A assistência técnica e a capacitação dos interlocutores do FECOP das Secretarias Setoriais, vêm sendo propiciadas através das reuniões sistemáticas da gerência do FECOP com a equipe técnica responsável pela execução (ajuda memória da última reunião no anexo V).

Sabe-se que no desenho do FECOP, para os componentes em questão, é estabelecida a elaboração de um plano, que na nossa concepção deve ser constituído das demandas dos atores envolvidos.

Nesse sentido, foi recomendado no relatório semestral do ano em curso, capacitação dos técnicos das setoriais, como também, dos demais atores acima referidos.

119. A GEF reconhece a necessidade de realizar o programa anual de capacitação, nos termos do artigo 21 do mencionado decreto estadual, motivo pelo qual incluiu recomendação sobre o assunto no relatório semestral e, buscando sanar a ausência do plano, a GEF tem realizado reuniões a fim de orientar a equipe técnica de execução.

120. Ressalta-se a importância do programa anual de capacitação das equipes executoras dos recursos do FECOP, tendo em vista que a falta de preparação das secretarias setoriais pode ser uma das causas para o baixo desempenho operacional das ações programadas.

121. Além disso, a capacitação pode contribuir para o fortalecimento da articulação e integração intersetorial dos projetos sociais financiados pelo FECOP, que é uma preocupação dos integrantes do Conselho Consultivo de Políticas Públicas - CCPIS, como bem demonstra o relato apresentado na 1ª Reunião Ordinária do CCPIS, realizada no dia 29 de abril de 2008.

Manifestação do Órgão Auditado

"A GEF está programando em 2009 um programa de capacitação onde pretende, além das reuniões sistemáticas com a equipe técnica responsável pela execução, desenvolver seminário para discutir experiências de combate à pobreza no Brasil e realizar intercâmbio de experiências exitosas."

Análise da CGE

A GEF informou a programação de capacitação para 2009, bem como a programação de seminários e troca de experiências para aperfeiçoar a equipe, o que deve ser verificado em futuras atividades de auditoria.

2.8.5 Desatualização das Informações Relativas ao FECOP no Sítio da Internet

122. Conforme informações prestadas pela GEF à equipe de auditores, por meio do processo SPU Nº 08416639-8, fls. 04 e 05, uma das suas atividades rotineiras é a "atualização da home-page (sic)".

123. Entretanto, em consulta ao sítio do FECOP na internet, endereço <http://www3.ceara.gov.br/fecop>, restou evidenciado que as informações não estão atualizadas.



124. Preliminarmente, verificou-se que constam os dados da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS e não da SEPLAG, a quem o FECOP está atualmente vinculado.
125. No tocante aos membros do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS, consta a relação dos membros no exercício de 2007. A legislação não está disponível, sendo informado que *“A Legislação do FECOP está fora do ar por um tempo, pois a mesma está sendo analisada e discutida pela Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG.”* Além disso, a relação de projetos possui, em sua grande maioria, data relativa ao exercício de 2007.
126. Quanto aos relatórios disponibilizados, não consta nenhum relativo aos exercícios de 2007 e 2008. Ademais, os relatórios disponíveis dos exercícios de 2004 a 2006 não apresentam o mesmo padrão, o que prejudica a possibilidade de comparação entre as informações.
127. Todas essas ocorrências apontadas prejudicam a transparência, dificultam o acesso e o entendimento da sociedade sobre a aplicação dos recursos do FECOP e, por consequência, inviabilizam o controle social.
128. Assim sendo, a desatualização do sítio do FECOP, vai de encontro ao princípio da transparência consagrado na Constituição Federal de 1988, através do art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII, que assegura, por exemplo, a todos o direito de os órgãos públicos prestarem informações (dados) de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral.
129. De outra parte, a Lei Complementar Federal nº 101/2000, que dispõe sobre a Responsabilidade Fiscal, também aborda, direta ou indiretamente, o princípio da transparência administrativa, porquanto obriga os administradores públicos não só a emitirem declarações de responsabilidade como também a permitirem o acesso público a essas informações.
130. O capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se à **transparência**, controle e fiscalização e estabelece regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar através da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela administração das finanças públicas, particularmente à luz das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.
131. Além disso, conforme acima mencionado, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 48, determina a divulgação ampla em veículos de comunicação, inclusive via *Internet*, dos relatórios com informações que tratam das receitas e das despesas, possibilitando verificar sua procedência e a autenticidade das informações prestadas.
132. Ressalte-se que o assunto em tela foi discutido em Reunião Ordinária do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, realizada no dia 29 de abril de 2008, onde se recomenda dar continuidade à alimentação das informações da página do FECOP na Internet, de forma a cumprir o princípio da transparência no uso dos recursos públicos.

R

Deuge

Manifestação do Órgão Auditado

"A atividade de atualização da home Page do FECOP é de responsabilidade da GEF e, por isso, foi informada no elenco de atribuições desta gerência. No entanto, reconhecemos que o site está desatualizado, desde 2007, a GEF está trabalhando na construção de um novo site, agora no sítio da SEPLAG, que estará disponível para acesso em meados de janeiro."

Análise da CGE

A GEF reconheceu a desatualização das informações sobre o FECOP e construiu um novo site no sítio da SEPLAG.

Recomendação 6 – Adotar medidas para manter a atualização sistemática das informações sobre o FECOP no sítio da internet, abrangendo não só dados financeiros, mas também os resultados dos projetos executados com os recursos deste Fundo.

2.9 Ausência de Prestação de Contas do FECOP nos Termos Exigidos pelas Leis Federais Nº 4.320/64 e 101/2000

133. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, conforme dispõe o parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

134. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: (Art. 50, I e III, da LRF)

- A disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, **fundo** ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;
- As demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, **fundo** ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.

135. De outra parte, e de acordo com os artigos 71 e 72 da Lei Federal nº 4.320/64, os **fundos especiais** têm a seguinte conceituação:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. (Grifou-se).

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

136. Por outro lado, o Decreto Federal nº 93.872/86, nos §§ 1º e 2º do artigo 71, classifica os fundos especiais em fundos de natureza contábil e de natureza financeira.

137. Nesse contexto, a doutrina, versando sobre tal classificação, admite a existência de duas espécies de fundo especial, cuja caracterização se fundamenta no tipo de finalidade que ele objetiva perseguir.

138. Assim como há fundos instituídos com a finalidade de por em execução atividades ligadas à política econômica, social e administrativa, ou destinados à manutenção de serviços ou órgãos públicos, há os que não visam por em prática qualquer tipo de programa de trabalho de interesse da Administração Pública, ou manter serviços ou órgãos públicos, mas cujo objetivo é, simplesmente, o de redistribuição de receitas entre as diversas pessoas jurídicas de direito público (Estados, Distrito Federal e Municípios), como é o caso do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, de finalidades meramente contábeis (Afonso Gomes Aguiar, In A Lei 4.320 comentada ao alcance de todos, UFC, 2ª Edição, p. 219).

139. Dessa diversidade de objetivos é que os **fundos especiais** se distinguem como sendo de **natureza financeira** e de **natureza contábil**.

140. Sobre o assunto é válido trazer à colação o comentário de J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo Costa Reis, para quem:

fundo especial é um tipo de gestão de recursos destinado a aquisição de bens e serviços a serem aplicados em projetos ou atividades vinculadas a um programa de trabalho para cumprimento de objetivos específicos em sua área de responsabilidade." (Grifou-se). (In A Lei 4.320 comentada, IBAM, 30ª Edição, p. 155).

141. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, por sua vez, no preâmbulo da sua Instrução Normativa nº 06/97, manifesta-se de forma semelhante:

Considerando que os Fundos Especiais são entendidos como forma de gestão dos recursos públicos, sendo sempre vinculados a um órgão da Administração Pública, centralizada ou descentralizada;

142. Já os Art. 73 e 74 da Lei nº 4.320/64 trazem características para os fundos especiais conforme segue:

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente

143. Pelo relato dos dispositivos legais acima transcritos, percebe-se que as regras estabelecidas pela Lei 4.320/64 não fazem distinção de natureza contábil ou financeira para os fundos especiais, sendo tal classificação feita pelo Decreto nº 93.872/86 inicialmente citado.

144. Diante de todo o exposto, com base na legislação e na doutrina referenciada, pode-se inferir que os fundos especiais podem ter natureza contábil ou financeira, sendo essa definição estabelecida em função do objetivo que lhes for atribuído pela legislação instituidora.

145. Sobre tais objetivos, os fundos especiais de natureza contábil se destinam a redistribuição de receitas pertencentes a outros entes. Desse modo, não visam à operacionalização de nenhum tipo de programa de trabalho de interesse da Administração Pública, ou manutenção de serviços ou órgãos públicos, mas tão-somente à distribuição dos recursos para cumprimento de determinação legal. Também é razoável afirmar que não cabe falar em prestação de contas específica de tais fundos pelo ente transferidor, haja vista que os mesmos serão aplicados noutra esfera de

governo. (Ex.: FPE e FPM), conforme entendimento já manifestado por este Órgão de Controle Interno na NOTA TÉCNICA SECON/COFIN Nº 002/06.

146. Já os fundos especiais de natureza financeira visam à realização de objetivos ou serviços determinados, específicos, particulares relacionados à política econômica, social e administrativa, ou destinados à manutenção de serviços ou de Órgãos públicos. Tais objetivos ou serviços se revestem de importância vital para os fins da Administração pública, e, por isso, necessitam de fluxo contínuo de recursos financeiros que lhes garantam desenvolvimento integral e permanente em contraponto aos demais, que são realizados de acordo com a dinâmica normal da administração pública.

147. Diferentemente do fundo de natureza Contábil, por se tratar de aplicação de recursos pelo próprio ente criador, a prestação de contas para o fundo de natureza financeira se torna obrigatória, seja da forma prevista na Lei 4.320/64 e legislação correlata ao tema, seja na forma peculiar que a sua lei instituidora determinar.

148. Assim, o Fundo de Combate à Pobreza - FECOP, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003, é considerado um fundo especial com recursos identificados por uma fonte, sem entidade orçamentária própria vinculada a órgão da administração centralizada, porém, com características de fundo financeiro, cujo objetivo é a execução de políticas públicas.

149. Nada obstante, esta forma de concepção não define ou estabelece um modelo de prestação de contas que atenda às exigências do mandamento constitucional previsto no parágrafo único do artigo 70 da Carta Magna.

150. Nesse sentido, a Corte de Contas do Estado se pronunciou nos Relatórios Anuais das Contas de Governo dos exercícios de 2005 a 2007, evidenciando a necessidade de formalização de um processo único de prestação de contas do FECOP, em contraposição ao modelo atual, cujas prestações de contas encontram-se disseminadas nos órgãos que executam as ações financiadas pelo fundo.

151. Diante da situação apresentada, torna-se indispensável o estabelecimento de normas peculiares de Prestação de Contas, como faculta o Art. 74 da Lei 4.320/64. Cabe enfatizar que essa não é uma situação comum e, portanto, é importante estabelecer definições claras quanto ao modelo da prestação de contas, tendo em vista inclusive a responsabilização de cada agente envolvido com a operacionalização do Fundo, seja na definição das políticas de investimentos, seja na execução ou aplicação dos recursos propriamente dita.

152. Vale ressaltar que o assunto ora evidenciado também foi objeto da Nota Técnica SECON/COFIN nº 002/2006, bem como dos Relatórios do Controle Interno sobre as Contas Anuais do Governo dos exercícios de 2006 e 2007.

Manifestação do Órgão Auditado

"A GEF tem buscado atender as recomendações da SECON e do TCE quanto à formalização do processo de prestação de contas e coloca-se à disposição da SECON para discutir e cumprir normas peculiares para fundos especiais que venham a ser estabelecidas."

Análise da CGE

Na análise efetuada no projeto de Lei Complementar 02/09, oriundo da mensagem 7.085/09, aprovado pelo Plenário da Assembleia Legislativa em 30/04/09, verificou-se

que não estão regulamentadas por esse dispositivo as normas peculiares de prestação de contas do FECOP, conforme previsto no art. 74 da Lei 4.320/64.

A necessidade dessa regulamentação já foi abordada nas Notas Técnicas SECON/COFIN nº 002/06 e 003/06, além dos Relatórios do Controle Interno sobre as Contas Anuais do Governo de 2006 e 2007, tendo sido inclusive objeto de ressalva pelo Tribunal de Contas do Estado quando da análise das referidas contas.

Recomendação 7 – Adotar medidas para incluir na Legislação elaborado normas peculiares de prestação de contas para o FECOP, conforme previsto no art. 74 da Lei 4.320/64, considerando inclusive o disposto nas Notas Técnicas SECON/COFIN nº 002/06 e 003/06 e nos Relatórios do Controle Interno sobre as Contas Anuais do Governo de 2006 e 2007.

2.10 Criação de Fundo tendo como Fonte de Recursos o FECOP está em Desconformidade com a Lei Complementar Nº 37/2003

153. A Lei Nº 14.103, de 15 de abril de 2008, cria o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS, e institui o Conselho Gestor do FEHIS.

154. Conforme o artigo 2º da mencionada lei, o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS, de natureza contábil, tem o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

155. No tocante à constituição do FEHIS, o artigo 3º, inciso I, da citada lei, dispõe que além de outras fontes, o FEHIS é constituído por parcela do Orçamento Anual do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP.

156. Por outro lado, o artigo 8º da lei de criação do FECOP (Lei Complementar Nº 37, de 26 de novembro de 2003) dispõe que o Plano Estadual de Combate à Pobreza será financiado por esse Fundo e os correspondentes programas serão alocados nas diversas Secretarias de Estado, envolvendo ações desenvolvidas de forma intersetorial.

157. Além disso, a citada lei complementar não prevê a transferência de recursos do FECOP para qualquer outro fundo, restringindo a alocação de recursos às Secretarias de Estado, denominadas de executores locais, nos termos do artigo 8º do Decreto Nº 27.379/2004.

158. Ademais, alocar recursos em outros fundos, mesmo que de natureza contábil, caracteriza-se como remanejamento, o que é vedado pelo artigo 4º da mencionada lei complementar.

159. Em face do princípio da legalidade a qual está sujeita a Administração Pública, entende-se que a destinação de recursos do FECOP para o FEHIS, prevista na Lei Ordinária Nº 14.103/2008 apresenta-se em conflito como os dispositivos mencionados nos parágrafos anteriores da Lei Complementar Nº 37/2003.

Manifestação do Órgão Auditado

"Os questionamentos apontados sobre a legalidade do FEHIS serão oferecidos à apreciação da Procuradoria Geral do Estado."

Análise da CGE

O projeto de Lei Complementar 02/09, oriundo da mensagem 7.085/09, aprovado pelo Plenário da Assembleia Legislativa em 30/04/09, deu nova redação ao art. 8º albergando a transferência ao FEHIS.

2.11 Ausência de Transferência de Bens do Fundo Especial do Desenvolvimento do Ceará – FDC para o FECOP

160. De acordo com o artigo 14, da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003, os bens patrimoniais, móveis e imóveis, pertencentes ao Fundo Especial de Desenvolvimento do Ceará – FDC, de que trata a Lei nº 8.012, de maio de 1965, deveriam ser revertidos para o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP.

161. Sobre o assunto, foi solicitado à GEF, mediante a Requisição de Material Nº 03, de 08 de setembro de 2008, cópia do Relatório de Controle Patrimonial dos bens recebidos por transferência do fundo especial de que trata a Lei nº 8.012/65.

162. Em resposta à mencionada requisição, foi remetido à equipe de auditoria o Ofício nº 417/2008 – COTES/CEPLA, da Secretaria da Fazenda do Estado, por solicitação da Gerência Executiva do FECOP através de seu Ofício nº 3073/2008 àquela Secretaria, cujo teor se transcreve abaixo:

O FECOP é um fundo e como tal, não tem personalidade jurídica para incorporar bens, porém recebeu os seguintes recursos financeiros oriundos dos seguintes fundos:

(...)

Vale ressaltar que o FDC (Lei 8.012/65) não teve saldos financeiros a transferir e seus bens foram transferidos para SEPLAN conforme consta na nota explicativa do Balanço Geral do Estado 2004, da fls. 74.

163. Com base nas informações coletadas, restou evidenciado que não houve a reversão dos bens patrimoniais para o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, nos termos do artigo 14, da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003, tendo em vista que os referidos bens foram transferidos para a SEPLAN, evidenciando descumprimento a uma determinação legal.

164. Além disso, o disposto no artigo 14, da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003 reforça o posicionamento comentado no item 2.9 no sentido de que o FECOP, desde a sua criação, possui características e objetivos de fundo especial financeiro, por permitir receber bens patrimoniais móveis e imóveis por reversão de outros fundos, motivo pelo qual precisa possuir controle contábil para prestação de contas aos órgãos de fiscalização.

Manifestação do Órgão Auditado

"(...) Segundo a SEFAZ os bens em questão foram transferidos para a Secretaria do Planejamento (SEPLAN)."

Análise da CGE

Persiste o descumprimento do estipulado no artigo 14 da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003, já que os bens foram transferidos para a SEPLAN em descumprimento ao estabelecido naquele diploma legal.

Recomendação 8 – Adotar medidas efetivas para viabilizar a regularização da transferência de bens do FDC para o FECOP, nos termos do artigo 14 da Lei Complementar Estadual nº 37/2003.

[Assinatura]



2.12 Necessidade de Reformulação da Legislação do FECOP

165. Da análise dos normativos que regulamentam o Fundo Estadual de Combate à Pobreza, observaram-se algumas inconsistências que devem ser objeto de avaliação e proposta de reformulação normativa, a seguir relatadas.

2.12.1 Composição do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social

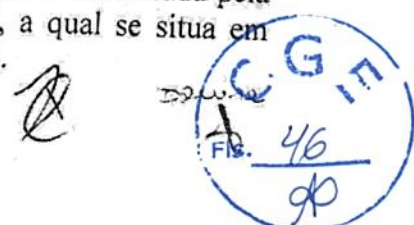
166. O Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, criado por meio do artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003, era composto, na forma do parágrafo 1º deste artigo, pelos seguintes membros:

- a) Secretário do Planejamento e Coordenação;
- b) Secretário da Fazenda;
- c) Secretário da Ação Social;
- d) Secretário de Governo;
- e) Secretário do Trabalho e Empreendedorismo;
- f) Secretário da Saúde;
- g) Secretário da Educação Básica;
- h) Secretário da Agricultura e Pecuária;
- i) Secretário do Desenvolvimento Local e Regional;
- j) Secretário Extraordinário de Inclusão e Mobilização Social;
- k) quatro representantes da sociedade civil;
- l) um representante da Associação dos Prefeitos do Ceará – APRECE.

167. Com o advento da reforma administrativa levada a efeito por meio da Lei Estadual nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social passou a ter a seguinte composição:

- a) Secretário do Planejamento e Gestão;
- b) Secretário da Fazenda;
- c) Secretário do Trabalho e Desenvolvimento Social;
- d) Casa Civil;
- e) Secretário da Saúde;
- f) Secretário da Educação;
- g) Secretário do Desenvolvimento Agrário;
- h) Secretário das Cidades;
- i) quatro representantes da sociedade civil;
- j) um representante da Associação dos Prefeitos do Ceará – APRECE.

168. Diante do exposto, resta evidenciado que a Lei Estadual nº 13.875, de natureza ordinária, de 07 de fevereiro de 2007 alterou a composição do CCPIS estruturada pela Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003, a qual se situa em termos hierárquicos em patamar superior à primeira lei mencionada.



Manifestação do Órgão Auditado

"A proposta encaminhada à PGE altera a Lei Complementar nº37/2003 no que se refere à composição do CCPIS, adequando-a à estrutura organizacional do Governo atual."

Análise da CGE

O projeto de Lei Complementar 02/09, oriundo da mensagem 7.085/09, aprovado pelo Plenário da Assembleia Legislativa em 30/04/09, corrige as distorções apontadas no tópico.

2.12.2 Mandato dos Membros do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social

169. De acordo com o artigo 9º, do Decreto Estadual nº 27.499, de 19 de maio de 2004, o mandato dos membros do CCPIS e de seus suplentes vigorará até 31 de dezembro de 2006.

170. Tendo em vista a disposição legal acima mencionada, entende-se que o mandato dos membros do Conselho e de seus suplentes, a partir de janeiro de 2007, deveria ter sido estabelecido por decreto estadual, cuja vigência deveria ser imediata.

171. Analisando os aspectos formais de nomeação dos membros do CCPIS, constatou-se que seus mandatos foram efetivados através do Decreto Estadual nº 29.312, de 06 de junho de 2008, publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará, em 10 de junho de 2008, com efeitos retroativos a partir de 02 de janeiro de 2007.

172. Assim, embora a nomeação dos membros e respectivos suplentes do CCPIS tenha ocorrido com data retroativa a 02 de janeiro de 2007, do ponto de vista formal os atos passam a ser regulares a partir do dia 10 de junho de 2008, data em que as nomeações foram publicadas no Diário Oficial do Estado do Ceará, haja vista que a publicação constitui requisito indispensável para a eficácia dos atos administrativos.

Manifestação do Órgão Auditado

"A proposta de alteração da Legislação contempla um Decreto que regulamenta a Lei Complementar nº37/2003 e revoga os Decretos anteriores, com o objetivo de unificar a legislação que trata sobre o FECOP e atualizar com as diretrizes do governo atual. Nesse Decreto a vigência do mandato dos membros do CCPIS passa a ser 31/12/2010."

Análise da CGE

O projeto de Decreto apresentado pela SEPLAG corrige as distorções apontadas no tópico.

2.12.3 Nomeação dos Suplentes do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social

173. Os membros do Conselho e seus suplentes serão nomeados pelo Governador, conforme preceitua o § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003.

174. No entanto, de acordo com o § 2º, do Decreto Estadual nº 27.379, de 01 de março de 2004, os representantes das Secretarias Estaduais serão os titulares do Conselho

Consultivo de Políticas de Inclusão Social, com suplentes designados pelos secretários estaduais.

175. Com isso, observa-se que as designações dos suplentes do Conselho, na forma do decreto estadual, vão de encontro às disposições da Lei Complementar acima citada, o que se constitui em descumprimento ao princípio da hierarquia das normas.

Manifestação do Órgão Auditado

"O novo Decreto encaminhado à PGE mantém a orientação da Lei nº37/2003 que dispõe que a nomeação dos suplentes do CCPIS será designada pelo Governador."

Análise da CGE

O art. 8º do projeto de Decreto apresentado pela SEPLAG corrige as distorções apontadas no tópico.

2.12.4 Atribuição de Competência ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social em Desacordo com a Lei Complementar 37/2003

176. Segundo dispõe o artigo 5º, do Decreto Estadual nº 27.379, de 01 de março de 2004, caberá ao CCPIS, estabelecer as políticas e normas próprias para o funcionamento do FECOP, promover o controle dos seus objetivos e metas, aprovar os instrumentos financeiros e sociais, exercer a coordenação intersetorial, aprovar os programas e orçamentos anuais e os demonstrativos financeiros.

177. Da análise do texto da Lei Complementar nº 37/2003, mais precisamente em seu artigo 6º, compreende-se que as competências do CCPIS são as de coordenar a formulação das políticas e diretrizes gerais que orientarão as aplicações do FECOP; selecionar programas e ações a serem financiadas com recursos do FECOP; coordenar, em articulação com os órgãos responsáveis pela execução dos programas e das ações financiadas pelo FECOP, a elaboração das propostas orçamentárias a serem encaminhadas à Secretaria do Planejamento e Coordenação; publicar, trimestralmente no Diário Oficial do Estado do Ceará, relatório circunstanciado, discriminando as receitas e as aplicações dos recursos do FECOP; dar publicidade aos critérios de alocação e de uso dos recursos do Fundo encaminhando, semestralmente à Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, prestação de contas.

178. Diante do exposto, e para que não haja supressão de competências no desenvolvimento das atividades dos membros do conselho, é necessário que haja a expedição de um decreto estadual que harmonize as competências do CCPIS em alinhamento com o comando legal superior, no caso a Lei Complementar Estadual nº 37/2003.

Manifestação do Órgão Auditado

"O Decreto encaminhado à PGE harmoniza as competências do CCPIS em alinhamento com o comando legal superior (Lei nº37/2003)"

Análise da CGE

O projeto de Decreto apresentado pela SEPLAG corrige as distorções apontadas no tópico.

2.12.5 Alteração dos §§ 1º, dos Artigos 6º e 8º, do Decreto Estadual nº 27.379/2004

179. Na elaboração do Decreto nº 27.379, de 01 de março de 2004, mais precisamente na redação dos artigos 6º e 8º, deixou-se de observar que o assunto regulamentado nestes dispositivos careciam apenas de um parágrafo único. Portanto, ao inserir no texto legal os correspondentes parágrafos primeiros, passou-se a suposta impressão de que haveria outros parágrafos em continuidade, o que de fato não houve.

Manifestação do Órgão Auditado

"No novo Decreto os dispositivos acima estão apresentados em parágrafo único."

Análise da CGE

O projeto de Decreto apresentado pela SEPLAG corrige as distorções apontadas no tópico.

2.12.6 Alteração do Art. 24, do Decreto Estadual nº 27.379/2004

180. De acordo com o Art. 24 do Decreto Estadual nº 27.379/2004, os recursos do FECOP serão transferidos da Secretaria da Fazenda – SEFAZ direto para as Secretarias setoriais responsáveis pela implementação das ações planejadas, em caráter não reembolsável, conforme solicitação da Secretaria da Ação Social – SAS.

181. Com o advento da Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, que dispõe sobre o modelo de gestão do poder executivo e altera a estrutura da administração estadual, a Secretaria da Ação Social – SAS foi transformada em Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, sem a revogação expressa do dispositivo acima elencado, o que torna necessária a alteração do decreto estadual no que diz respeito à competência legal do órgão responsável pela solicitação de transferência dos recursos.

182. Neste sentido, também como consequência da reforma administrativa de 2007, faz-se necessário alterar o decreto estadual regulamentador no FECOP no que diz respeito à competência da ação coordenadora do fundo, que atualmente encontra-se sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG.

Manifestação do Órgão Auditado

"A alteração sugerida já foi contemplada na proposta encaminhada à PGE."

Análise da CGE

O projeto de Decreto apresentado pela SEPLAG corrige as distorções apontadas no tópico.

2.12.7 Inexistência de Previsão Legal de Prazo para Prestação de Contas por parte das Setoriais (Art. 29, Decreto 27.379/2004)

183. De acordo com o Art. 29 do Decreto nº 27.379/2004, as Secretarias de Estado prestarão contas à Gerência Executiva do FECOP – GEF, através de ofício assinado pelo seu titular, informando detalhadamente a aplicação dos recursos, na conformidade do Plano aprovado, e declarando expressamente que a documentação comprobatória das



despesas está à disposição dos órgãos fiscalizadores da Administração Pública e da GEF, quando assim exigido.

184. Observa-se, portanto, que o dispositivo do decreto estadual que trata da prestação de contas, omite o prazo para prestação de contas dos recursos advindos do FECOP, o que evidencia a necessidade de alteração da norma neste aspecto.

185. Apesar do parágrafo único, do artigo 26, do decreto 27.379/2004 mencionar que a prestação de contas das duas últimas parcelas será apresentada até sessenta dias dos seus respectivos recebimentos, entende-se que o legislador esteja se referindo à prestação de contas parcial, devendo a referida omissão ser suprida por ocasião da reformulação normativa em análise pela SEPLAG.

Manifestação do Órgão Auditado

"Atualmente a GEF exige que a prestação de contas seja encaminhada em até 60 dias do recebimento das parcelas, sob pena de suspensão do repasse das parcelas seguintes. Esse prazo é obedecido nas prestações de contas parciais e finais."

Análise da CGE

O art. 37 do projeto de Decreto apresentado pela SEPLAG corrige as distorções apontadas no tópico.

2.12.8 Inexistência de Previsão Legal de Prazo para Regularização das Pendências nas Prestações de Contas (Inciso II, do Art. 30, Decreto 27.379/2004)

186. De acordo com o Art. 30 do Decreto no 27.379/2004, o recurso financeiro advindo do FECOP será suspenso quando a prestação de contas for apresentada pelas setoriais fora do prazo estabelecido, existir pendência na prestação de contas ou houver irregularidades técnicas constatadas pela Gerência Executiva durante o monitoramento do projeto.

187. Assim, pela análise do dispositivo acima mencionado, não se vislumbra qualquer prazo para regularização das prestações de contas pendentes, que ensejariam a aplicação das penalidades cabíveis, na forma estatuída no art. 31 do decreto estadual em comento, devendo a referida omissão ser suprida por ocasião da reformulação normativa em análise pela SEPLAG.

Manifestação do Órgão Auditado

"Não há previsão legal de prazo para regularização das pendências nas prestações de contas, mas o repasse dos recursos fica suspenso enquanto não houver regularização das pendências."

Análise da CGE

O projeto de Decreto apresentado pela SEPLAG corrige as distorções apontadas no tópico, constando a suspensão dos repasses quando houver pendências na prestação de contas.

2.12.9 Ausência de Norma Regulamentadora do Prazo de Publicação do Relatório Trimestral

188. Dispõe o Inciso IV, artigo 6º, da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003, que compete ao CCPIS, publicar trimestralmente no Diário Oficial do Estado do Ceará, relatório circunstanciado, discriminando as receitas e as aplicações dos recursos do FECOP.

189. Com base na análise geral dos dispositivos que compõem a referida Lei Complementar, observa-se que o legislador não normatizou o prazo de publicação do relatório circunstanciado, limitando-se, apenas, a definir a sua periodicidade.

190. Assim, ante a omissão legal, faz-se necessário que no bojo da reformulação da legislação do FECOP defina-se o prazo legal para publicação do presente relatório, em cumprimento ao princípio da legalidade e da transparência dos atos da administração pública.

Manifestação do Órgão Auditado

"A Legislação não estabelece prazo para publicação do relatório trimestral mas a GEF compromete-se a publicá-lo no prazo máximo de 30 dias após o encerramento do trimestre, a partir do 4º Trimestre de 2008."

Análise da CGE

O projeto de Decreto apresentado pela SEPLAG não estabeleceu prazo para a publicação do relatório trimestral.

Recomendação 9 – Incluir no projeto de Decreto encaminhado à PGE o prazo para publicação do relatório trimestral.

2.12.10 Omissão Legislativa Quanto ao Prazo de Encaminhamento da Prestação de Contas à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

191. Dispõe o Inciso V, artigo 6º, da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003, que compete ao CCPIS dar publicidade aos critérios de alocação e de uso dos recursos do Fundo encaminhando, semestralmente à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, prestação de contas.

192. Com base na análise geral dos dispositivos que compõem a referida Lei Complementar, observa-se que o legislador não normatizou o prazo de encaminhamento da prestação de contas à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, limitando-se, apenas, a definir a sua periodicidade.

193. Assim, ante a omissão legal, faz-se necessário que no bojo da reformulação da legislação do FECOP defina-se o prazo legal para encaminhamento da presente prestação de contas à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em cumprimento ao princípio da legalidade que rege os atos da administração pública.

Manifestação do Órgão Auditado

"A GEF entende que o prazo de encaminhamento da Prestação de Contas à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará é o mesmo dos demais órgãos da Administração Direta, sessenta dias após o encerramento do exercício."

Análise da CGE

Esta análise entende que o entendimento da GEF não é aplicável porque o Inciso V, artigo 6º, da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003, dispõe que compete ao CCPIS dar publicidade aos critérios de alocação e de uso dos recursos do Fundo encaminhando, **semestralmente** à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, prestação de contas.

Dessa forma, a prestação de contas do FECOP deve ser efetuada semestralmente e não com sessenta dias após o encerramento do exercício.

No projeto Lei Complementar 02/09, oriundo da mensagem 7.085/09, aprovado pelo Plenário da Assembleia Legislativa em 30/04/09, não foi regulamentado o prazo legal para encaminhamento da prestação de contas à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em cumprimento ao princípio da legalidade que rege os atos da administração pública.

Recomendação 10 – Regular o prazo para encaminhamento da prestação de contas à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Delegado
[Assinatura]



3. CONCLUSÃO

194. Em face dos procedimentos de auditoria aplicados e dos exames realizados, na extensão e profundidade correspondentes ao escopo de trabalho apresentado na introdução deste Relatório, conclui-se que o processo de gestão do FECOP por parte do Conselho de Políticas de Inclusão Social e da Gerência Executiva do Fundo apresenta inconsistências quanto ao cumprimento das disposições legais e fragilidades quanto à capacidade para gerenciar processos de forma eficiente, relativamente ao exercício de 2008, as quais estão detalhadas no corpo do presente trabalho, sendo que algumas delas constam de projetos de alteração da legislação através do projeto de Lei Complementar 02/09, oriundo da mensagem 7.085/09, aprovado pelo Plenário da Assembléia Legislativa em 30/04/09 e de minuta de Decreto encaminhado à PGE..

195. Destaca-se o excesso de disponibilidade de recursos decorrentes da baixa execução financeira do FECOP e a ausência de prestação de contas nos termos exigidos pelas Leis 4.320/64 e 101/2000.

196. No que diz respeito à ausência de prestação de contas, registre-se que esta constatação foi objeto de análise pela Corte de Contas Estadual, bem como de notas técnicas expendidas pela Coordenaria de Controle Interno deste Órgão de Controle Interno.

197. Tendo em vista o limite do escopo desta auditoria e a constatação de diversas fragilidades na operacionalização dos recursos financiados pelo FECOP, esta equipe entende ser necessária a inclusão, no Plano Anual de Auditoria deste Órgão de Controle Interno, para o exercício de 2009, de atividade de auditoria de regularidade nas secretarias executoras dos programas estruturantes e de transferência de renda, com a finalidade de aferir a boa e regular aplicação dos recursos públicos, especialmente nos projetos relacionados no quadro 01.

Quadro 01
Projetos Financiados pelo FECOP
Valores em R\$

Projeto	Secretaria	Valor (R\$)
Bolsa Esporte	Secretaria do Esporte	2.348.616,00
Projeto Idoso - Um Sujeito Pleno	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	1.978.739,40
Bolsa Cidadão	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	4.962.903,99
Acesso Pessoas Portadoras Deficiência Inclusão Social	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	1.213.503,00
Abrigo de Crianças e Adolescentes - Situação de Abandono	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	5.090.673,24
Aquisição e Distribuição Diária de Leite para 54.000 Famílias	Secretaria do Desenvolvimento Agrário	5.500.000,00
Abastecimento de Água em Localidades da Zona Rural, Integrantes do Programa de Saneamento Básico Ceará II	Secretaria das Cidades	2.123.098,55

Construção Kits Sanitários, Construção Fogões Eficiência Energética, Alvorada e KFWII	Secretaria das Cidades	38.869.952,81
---	------------------------	---------------

198. Aliada às constatações delineadas no corpo do presente relatório, vale salientar o trabalho desenvolvido pela Coordenadoria de Controle Interno deste Órgão de Controle Interno, relativo aos custos de projetos financiados com recursos do FECOP, por demanda de sua Gerência Executiva – GEF, conforme processo SPU Nº 083480226, de 29/09/2008, no qual foram detectadas diversas irregularidades na execução dos Projetos Abrigamento de Crianças e Adolescentes - Situação de Abandono (Abrigo Desembargador Olívio Câmara e Abrigo Tia Júlia) e Idoso - Um Sujeito Pleno, que corroboram para a realização de auditorias de regularidade nos projetos elencados no quadro 01.

199. Finalmente, registre-se que a Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, por meio da Gerência Executiva do FECOP – GEF, deverá adotar medidas para cumprimento das recomendações constantes deste relatório, de modo a contribuir para a redução dos níveis de riscos e fragilidades constatados, e que as correspondentes ações a serem adotadas deverão ser objeto de uma próxima atividade de auditoria a ser realizada no Fundo.

Fortaleza – CE, 06 de maio de 2009.

Denise Andrade Araújo
Denise Andrade Araújo
Auditora de Controle Interno
Matrícula 1617231-6

José Mariano Neto
José Mariano Neto
Auditor de Controle Interno
Matrícula 1661171-9

Revisado por

Carlos Eduardo Guimarães Lopes
Carlos Eduardo Guimarães Lopes
Orientador de Auditoria
Auditor de Controle Interno
Matrícula 1617211-1

Revisado por

Paulo Roberto de Carvalho Nunes
Paulo Roberto de Carvalho Nunes
Coordenador de Auditoria
Auditor de Controle Interno
Matrícula 1617361-4

Anexo 1

Hierarquização dos Municípios por Valor Empenhado

Valores em R\$

MUNICÍPIO	VR. EMPENHADO	RANKING VR EMPENHADO
FORTALEZA	36.607.983,02	1
ASSARÉ	4.851.987,14	2
CARIRIAÇU	4.546.834,08	3
SALITRE (*)	4.485.170,84	4
JARDIM	4.399.747,36	5
FARIAS BRITO	4.092.700,75	6
TARRAFAS (*)	3.955.051,29	7
SABOEIRO (*)	3.870.339,85	8
IRAUÇUBA	3.825.805,44	9
POTENGI (*)	3.791.860,61	10
MASSAPÊ	3.463.511,50	11
AURORA	3.249.391,96	12
CATARINA (*)	3.127.039,16	13
CARIÚS	3.091.730,44	14
SANTANA DO CARIRI	3.082.312,40	15
VÁRZEA ALEGRE	2.985.596,18	16
MADALENA	2.908.501,99	17
MAURITI	2.890.196,16	18
ARARIPE	2.822.069,89	19
BREJO SANTO	2.758.739,51	20
ITAREMA	2.730.216,49	21
ANTONINA DO NORTE	2.726.032,90	22
ICÓ	2.725.924,64	23
JUAZEIRO DO NORTE	2.718.357,22	24
SANTANA DO ACARAÚ	2.641.245,50	25
GRANJEIRO	2.590.648,30	26
MISSÃO VELHA	2.589.075,15	27
RERIUTABA	2.586.726,24	28
CHORÓ	2.555.428,85	29
VIÇOSA DO CEARÁ	2.542.840,05	30
TAMBORIL	2.532.825,86	31
BOA VIAGEM	2.531.774,00	32
MUCAMBO	2.506.517,40	33
MILAGRES	2.502.884,08	34
GRAÇA	2.484.443,96	35
ITATIRA (*)	2.464.199,63	36
CARIRÉ	2.463.527,16	37
GRANJA	2.459.006,88	38
CRATO	2.434.492,05	39
ALCÂNTARAS	2.434.250,40	40
HIDROLÂNDIA	2.423.249,77	41
MORAÚJO	2.418.561,40	42
IGUATU	2.381.633,18	43
BARBALHA	2.348.157,99	44



URUOCA	2.194.284,56	45
MARANGUAPE	2.187.305,19	46
IBARETAMA	2.176.232,00	47
PALHANO	2.166.752,28	48
LAVRAS DA	2.082.604,91	49
MANGABEIRA		
OCARA	2.064.743,15	50
MOMBAÇA	2.050.120,16	51
QUITERIANÓPOLES	2.045.256,50	52
BARROQUINHA	2.041.281,51	53
CHAVAL	2.030.278,81	54
COREAÚ	2.017.049,60	55
CARIDADE	2.012.592,00	56
PACAJUS	1.973.738,25	57
LIMOEIRO DO NORTE	1.961.571,47	58
QUIXADÁ	1.911.988,64	59
ACOPIARA	1.910.308,17	60
NOVA OLINDA	1.896.875,28	61
ITAPIPOCA	1.859.875,00	62
MONSENHOR TABOSA	1.855.176,64	63
TEJUSSUOCA	1.843.012,26	64
PARAMBU	1.837.084,10	65
SOBRAL	1.834.172,63	66
AQUIRAZ	1.828.145,72	67
CANINDÉ	1.812.009,22	68
QUIXERAMOBIM	1.808.206,51	69
MORRINHOS	1.789.611,49	70
CEDRO	1.759.114,09	71
CAMPOS SALES	1.700.944,07	72
AIUABA (*)	1.691.845,79	73
HORIZONTE	1.677.058,75	74
CRATEÚS	1.669.849,81	75
ORÓS	1.668.698,68	76
PORTEIRAS (*)	1.640.894,08	77
JUCÁS	1.628.360,12	78
ARNEIROZ	1.627.873,66	79
BAIXIO	1.622.856,20	80
IPU	1.618.219,46	81
JAGUARIBE	1.605.784,12	82
JATI	1.584.216,50	83
PEDRA BRANCA	1.582.252,82	84
ABAIARA (*)	1.561.504,60	85
ALTANEIRA	1.552.756,84	86
QUIXELÔ	1.540.694,01	87
APUIARÉS	1.537.158,25	88
PEREIRO	1.521.183,20	89
PACATUBA	1.513.815,75	90
BARRO	1.510.112,04	91
TABULEIRO DO NORTE	1.506.190,51	92
EUZÉBIO	1.505.559,75	93



SENADOR POMPEU	1.503.503,66	94
SANTA QUITÉRIA	1.499.774,75	95
MARACANAÚ	1.494.857,75	96
CASCADEL	1.480.935,30	97
MORADA NOVA	1.474.057,04	98
TAUÁ	1.473.553,12	99
MIRAÍMA	1.469.183,40	100
UBAJARA	1.423.058,57	101
IPAUMIRIM	1.414.605,96	102
PENAFORTE	1.408.556,38	103
RUSSAS	1.402.716,30	104
AMONTADA	1.401.307,61	105
CAUCAIA	1.400.212,00	106
ARACATI	1.376.925,68	107
UMARI	1.365.198,48	108
JAGUARETAMA	1.345.798,97	109
ITAPAJÉ	1.336.303,10	110
ESTADO DO CEARÁ	1.331.365,44	111
CRUZ	1.320.016,05	112
ITAITINGA	1.265.227,74	113
NOVO ORIENTE	1.258.314,26	114
PARAMOTI	1.230.649,73	115
BANABUIÚ	1.219.930,08	116
BEBERIBE	1.207.240,80	117
ACARAÚ	1.167.221,47	118
TIANGUÁ	1.158.540,00	119
PENTECOSTE	1.154.889,15	120
MILHÃ	1.133.471,25	121
TRAIRI	1.127.999,58	122
IRACEMA	1.125.978,00	123
FORTIM	1.118.299,80	124
UMIRIM	1.058.252,47	125
POTIRETAMA	1.046.441,20	126
GUARACIABA DO NORTE	1.045.636,04	127
GENERAL SAMPAIO	1.021.940,56	128
OLONÓPOLE	1.007.653,35	129
SÃO BENEDITO	988.813,10	130
IPUEIRAS	978.929,61	131
INDEPENDÊNCIA	975.362,51	132
GUAIÚBA	964.996,52	133
PIRES FERREIRA	956.305,77	134
SÃO JOÃO DO	955.164,44	135
JAGUARIBE		
JAGUARUANA	945.000,70	136
QUIXERÉ	942.385,14	137
TURURU	926.198,83	138
FORQUILHA	920.141,61	139
PIQUET CARNEIRO	913.907,24	140
ALTO SANTO	907.294,32	141



DEPUTADO IRAPUAN PINHEIRO	899.913,94	142
ITAIÇABA	899.250,10	143
GROAÍRAS	895.739,87	144
IBICUITINGA	894.223,22	145
ICAPUÍ	890.234,84	146
PARAIPABA	886.716,95	147
CARNAUBAL	885.555,00	148
PINDORETAMA	885.270,80	149
CROATÁ	880.149,64	150
PARACURU	858.854,10	151
ERERÊ (*)	848.541,80	152
JAGUARIBARA	845.043,28	153
FREICHEIRINHA	844.135,20	154
CAMOCIM	838.192,24	155
JIOCA DE JERICOACOARA	837.645,29	156
IPAPORANGA	836.049,31	157
SENADOR SÁ	833.625,30	158
IBIAPINA	832.650,00	159
VARJOTA	821.735,12	160
MERUOCA	816.779,80	161
MARTINÓPOLE	809.304,40	162
MARCO	806.977,61	163
PACUJÁ	795.410,72	164
URUBURETAMA	783.690,95	165
SÃO LUIZ DO CURU	752.221,60	166
NOVA RUSSAS	675.395,16	167
PORANGA	666.848,69	168
BELA CRUZ	660.875,70	169
ARARENDÁ	648.488,80	170
CAPISTRANO	634.102,50	171
CATUNDA	609.976,64	172
ITAPIÚNA	581.857,76	173
BATURITÉ	574.086,80	174
BARREIRA	511.115,90	175
SÃO GONÇALO DO AMARANTE	507.409,00	176
CHOROZINHO	483.172,68	177
REDENÇÃO	458.875,43	178
ARACOIABA	456.219,24	179
ARATUBA	375.595,80	180
ACARAPE	373.914,02	181
GUARAMIRANGA	351.517,34	182
MULUNGU	332.872,60	183
PACOTI	300.375,00	184
PALMÁCIA	297.499,00	185
Total	341.938.031,79	

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria com base nos dados do SIAP
(*) 10 municípios menos desenvolvidos conforme IDM 2006



Anexo 2

Hierarquização dos Municípios por IDM (Decreto Nº 27.379/2004, art.14)
Valores em R\$

MUNICÍPIO	VR. EMPENHADO	RANKING IDM 2006
ESTADO DO CEARÁ	1.331.365,44	-
AIUABA	1.691.845,79	184
SABOEIRO	3.870.339,85	183
SALITRE	4.485.170,84	182
CATARINA	3.127.039,16	181
TARRAFAS	3.955.051,29	180
ABAIARA	1.561.504,60	179
PORTEIRAS	1.640.894,08	178
POTENGI	3.791.860,61	177
ERERÊ	848.541,80	176
ITATIRA	2.464.199,63	175
TEJUSSUOCA	1.843.012,26	174
MIRAÍMA	1.469.183,40	173
UMARI	1.365.198,48	172
QUITERIANÓPOLES	2.045.256,50	171
MONSENHOR TABOSA	1.855.176,64	170
ARARIPE	2.822.069,89	169
IBARETAMA	2.176.232,00	168
AURORA	3.249.391,96	167
CHORÓ	2.555.428,85	166
JARDIM	4.399.747,36	165
RERIUTABA	2.586.726,24	164
TAMBORIL	2.532.825,86	163
GRAÇA	2.484.443,96	162
CARIÚS	3.091.730,44	161
ARNEIROZ	1.627.873,66	160
CARIDADE	2.012.592,00	159
CARIRIACU	4.546.834,08	158
PARAMBU	1.837.084,10	157
JATI	1.584.216,50	156
POTIRETAMA	1.046.441,20	155
PORANGA	666.848,69	154
PIRES FERREIRA	956.305,77	153
MILHÃ	1.133.471,25	152
ALTO SANTO	907.294,32	151
MISSÃO VELHA	2.589.075,15	150
DEPUTADO IRAPUAN	899.913,94	149
PINHEIRO		
MAURITI	2.890.196,16	148
PIQUET CARNEIRO	913.907,24	147
GRANJEIRO	2.590.648,30	146
SANTANA DO CARIRI	3.082.312,40	145
ALCÂNTARAS	2.434.250,40	144
MOMBAÇA	2.050.120,16	143

ARARENDÁ	648.488,80	142
QUIXELÔ	1.540.694,01	141
ASSARÉ	4.851.987,14	140
GRANJA	2.459.006,88	139
MILAGRES	2.502.884,08	138
ANTONINA DO NORTE	2.726.032,90	137
MUCAMBO	2.506.517,40	136
OCARA	2.064.743,15	135
LAVRAS DA MANGABEIRA	2.082.604,91	134
CHOROZINHO	483.172,68	133
ICÓ	2.725.924,64	132
IPUEIRAS	978.929,61	131
MARTINÓPOLE	809.304,40	130
SÃO JOÃO DO JAGUARIBE	955.164,44	129
CARIRÉ	2.463.527,16	128
IRAUÇUBA	3.825.805,44	127
CARNAUBAL	885.555,00	126
JUCÁS	1.628.360,12	125
UMIRIM	1.058.252,47	124
INDEPENDÊNCIA	975.362,51	123
FREICHEIRINHA	844.135,20	122
URUOCA	2.194.284,56	121
MULUNGU	332.872,60	120
BAIXIO	1.622.856,20	119
APUIARÉS	1.537.158,25	118
SANTANA DO ACARAÚ	2.641.245,50	117
MORAÚJO	2.418.561,40	116
BELA CRUZ	660.875,70	115
IPAPORANGA	836.049,31	114
BANABUIÚ	1.219.930,08	113
PARAMOTI	1.230.649,73	112
TURURU	926.198,83	111
PENAFORTE	1.408.556,38	110
PEDRA BRANCA	1.582.252,82	109
HIDROLÂNDIA	2.423.249,77	108
MADALENA	2.908.501,99	107
COREAÚ	2.017.049,60	106
PEREIRO	1.521.183,20	105
AMONTADA	1.401.307,61	104
ALTANEIRA	1.552.756,84	103
CROATÁ	880.149,64	102
JAGUARETAMA	1.345.798,97	101
JIJOCA DE JERICOACOARA	837.645,29	100
MORRINHOS	1.789.611,49	99
JAGUARIBARA	845.043,28	98
NOVO ORIENTE	1.258.314,26	97
ACOPIARA	1.910.308,17	96
IBICUITINGA	894.223,22	95
JAGUARIBE	1.605.784,12	94
NOVA OLINDA	1.896.875,28	93



Denise
X

CAMPOS SALES	1.700.944,07	92
BOA VIAGEM	2.531.774,00	91
VIÇOSA DO CEARÁ	2.542.840,05	90
SENADOR POMPEU	1.503.503,66	89
VÁRZEA ALEGRE	2.985.596,18	88
GUARACIABA DO NORTE	1.045.636,04	87
TRAIRI	1.127.999,58	86
SOLONÓPOLE	1.007.653,35	85
ARATUBA	375.595,80	84
BARRO	1.510.112,04	83
ITAREMA	2.730.216,49	82
GROAÍRAS	895.739,87	81
CRUZ	1.320.016,05	80
CATUNDA	609.976,64	79
NOVA RUSSAS	675.395,16	78
SANTA QUITÉRIA	1.499.774,75	77
ORÓS	1.668.698,68	76
CHAVAL	2.030.278,81	75
SENADOR SÁ	833.625,30	74
ACARAPE	373.914,02	73
CAPISTRANO	634.102,50	72
BARROQUINHA	2.041.281,51	71
IPU	1.618.219,46	70
BARREIRA	511.115,90	69
PACUJÁ	795.410,72	68
VARJOTA	821.735,12	67
PALHANO	2.166.752,28	66
MASSAPÊ	3.463.511,50	65
FARIAS BRITO	4.092.700,75	64
TAUÁ	1.473.553,12	63
CANINDÉ	1.812.009,22	62
IRACEMA	1.125.978,00	61
ARACOIABA	456.219,24	60
ITAPIÚNA	581.857,76	59
IPAUMIRIM	1.414.605,96	58
MERUOCA	816.779,80	57
JAGUARUANA	945.000,70	56
MARCO	806.977,61	55
BREJO SANTO	2.758.739,51	54
ITAIÇABA	899.250,10	53
PARAIPABA	886.716,95	52
ICAPUI	890.234,84	51
GUARAMIRANGA	351.517,34	50
PENTECOSTE	1.154.889,15	49
IBIAPINA	832.650,00	48
MORADA NOVA	1.474.057,04	47
PACOTI	300.375,00	46
ITAPAJÉ	1.336.303,10	45
QUIXERAMOBIM	1.808.206,51	44
CRATEÚS	1.669.849,81	43



TABULEIRO DO NORTE	1.506.190,51	42
CEDRO	1.759.114,09	41
GENERAL SAMPAIO	1.021.940,56	40
PALMÁCIA	297.499,00	39
ACARAÚ	1.167.221,47	38
UBAJARA	1.423.058,57	37
PACATUBA	1.513.815,75	36
ITAITINGA	1.265.227,74	35
FORQUILHA	920.141,61	34
SÃO LUIZ DO CURU	752.221,60	33
SÃO BENEDITO	988.813,10	32
JUAZEIRO DO NORTE	2.718.357,22	31
PARACURU	858.854,10	30
FORTIM	1.118.299,80	29
GUAIÚBA	964.996,52	28
BEBERIBE	1.207.240,80	27
URUBURETAMA	783.690,95	26
PINDORETAMA	885.270,80	25
BATURITÉ	574.086,80	24
REDENÇÃO	458.875,43	23
SÃO GONÇALO DO AMARANTE	507.409,00	22
ITAPIPOCA	1.859.875,00	21
IGUATU	2.381.633,18	20
MARANGUAPE	2.187.305,19	19
BARBALHA	2.348.157,99	18
TIANGUÁ	1.158.540,00	17
AQUIRAZ	1.828.145,72	16
QUIXADÁ	1.911.988,64	15
RUSSAS	1.402.716,30	14
CASCADEL	1.480.935,30	13
CAMOCIM	838.192,24	12
PACAJUS	1.973.738,25	11
CAUCAIA	1.400.212,00	10
QUIXERÉ	942.385,14	9
CRATO	2.434.492,05	8
ARACATI	1.376.925,68	7
LIMOEIRO DO NORTE	1.961.571,47	6
HORIZONTE	1.677.058,75	5
MARACANAÚ	1.494.857,75	4
SOBRAL	1.834.172,63	3
EUZÉBIO	1.505.559,75	2
FORTALEZA	36.607.983,02	1
Total	341.938.031,79	

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria com base nos dados do SIAP e IDM 2006

